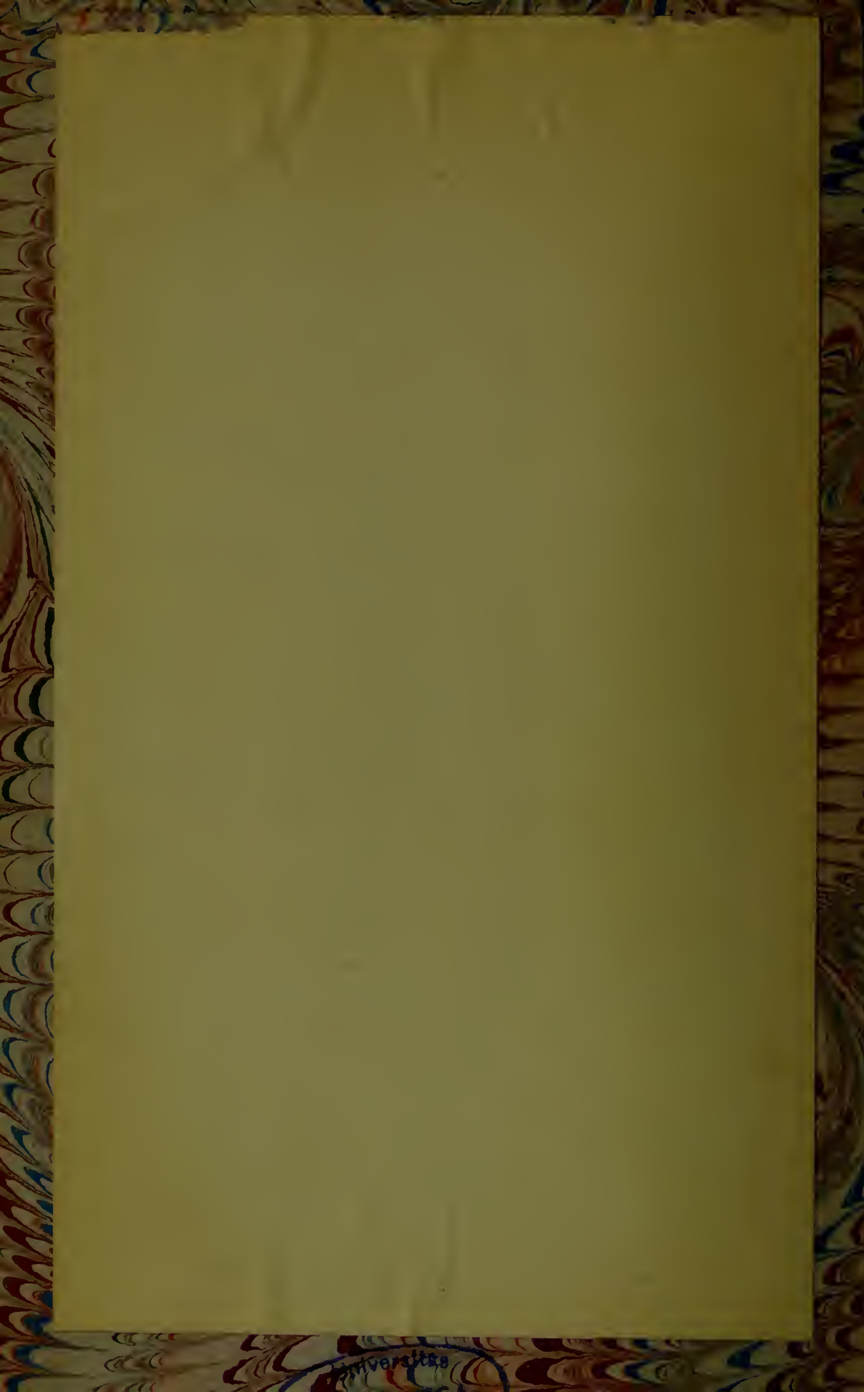

U d'/ of Ottawa
39003000758580





LA
RÉPUBLIQUE AMÉRICAINE
ÉTATS-UNIS

LA

RÉPUBLIQUE AMÉRICAINE

ÉTATS-UNIS

INSTITUTIONS DE L'UNION — INSTITUTIONS D'ÉTAT

RÉGIME MUNICIPAL

SYSTÈME JUDICIAIRE — CONDITION SOCIALE DES INDIENS

AVEC UNE CARTE DE LA FORMATION POLITIQUE ET TERRITORIALE DES ÉTATS-UNIS

PAR

Auguste CARLIER

TOME TROISIÈME

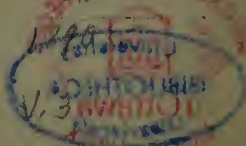
PARIS

LIBRAIRIE GUILLAUMIN ET Cie

Éditeurs de la Collection des principaux Économistes, du Journal des Économistes,
du Dictionnaire de l'Économie politique,
du Dictionnaire universel du Commerce et de la Navigation.

RUE RICHELIEU, 14

1890


V. 3

LA

RÉPUBLIQUE AMÉRICAINE

LIVRE NEUVIÈME

L'armée, la marine et la milice.

CHAPITRE PREMIER

CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES SUR L'ÉTAT MILITAIRE DES ÉTATS-UNIS.

Les États-Unis, situés à de grandes distances de l'Europe, devenus redoutables par l'importance de leur population et la cohésion, de plus en plus intime, des éléments qui constituent leur puissance, peuvent s'avancer tranquillement dans leur force, sans avoir à craindre un conflit qui menacerait leur territoire ; car, en Amérique même, ils n'ont pour voisins que des nations faibles, incapables de leur porter ombrage. Un grand état militaire n'ajouterait donc rien à leur sécurité. Une guerre maritime est-elle dans les contingents de l'avenir? Les peuples de l'ancien continent auraient trop à souffrir de l'interruption de leurs rapports avec ce pays pour créer des causes de rupture internationale. Les Américains pourraient seuls les faire naître, s'ils mettaient en oubli leurs propres intérêts et les conditions indispensables de l'équilibre du monde. Ils n'ont, à vrai dire, d'autres antagonistes qu'eux-mêmes, et leur grand effort doit consister à conserver la bonne harmonie entre les diverses parties de leur empire. Ils éviteront ainsi le retour de cet ébranlement immense

qui a révélé tout à la fois leur force et les points vulnérables de leur organisation politique.

La défense nationale et l'ordre public, aux États-Unis, ont trois points d'appui principaux, à savoir : 1° l'armée dite régulière ; 2° des corps de volontaires créés temporairement comme auxiliaires de l'armée, suivant les besoins ; 3° la milice des États, qui peut être aussi appelée aux armes pour repousssr les invasions, supprimer les insurrections et assurer l'obéissance aux lois. Nous allons traiter successivement ces trois sujets, sans perdre de vue la marine de l'Union, qui joue aussi un grand rôle dans la vie du peuple américain.

En temps de paix, l'armée régulière des Etats-Unis se compose d'un effectif peu nombreux. Il n'a fallu rien moins qu'une guerre civile des plus intenses pour en grossir les forces dans des proportions inouïes. Le modeste état de paix répond d'ailleurs à un instinct jaloux de la démocratie qui considère l'armée comme une menace incessante contre les institutions populaires et une cause de ruine pour le pays. Ce sentiment ressort du texte et de l'esprit des constitutions d'États. Toutes, en effet, proclament que la force militaire sera essentiellement subordonnée au pouvoir civil. La Constitution des États-Unis dit, à son tour, que en temps de paix, aucun soldat ne sera logé chez les habitants sans leur consentement, et qu'il en sera de même en temps de guerre, sauf les dispositions contraires à prendre par le Congrès (1). Partout on cherche à conjurer le danger d'un grand établissement militaire à l'aide de la division des pouvoirs publics. Dans l'économie de la Constitution des États-Unis, le chef suprême de l'armée est contenu par le pouvoir délibérant, qui lui mesure les hommes et l'argent, en suivant les oscillations des circonstances et de l'opinion publique. Cette grande souveraine contrôle constamment la marche des affaires, et loin que l'armée puisse jamais prendre un ascendant dominant, elle n'a

(1) Voir entre autres la Constitution du Connecticut, art. 1er, § 18 et autres, plus la Constitution des États-Unis, art. III des amendements.

qu'une place modeste, quoique très honorable, dans l'organisation générale. Aux États-Unis, c'est le Congrès que la Constitution a investi du pouvoir de lever et d'entretenir les armées, encore avec cette restriction qu'il ne peut doter ce budget spécial pour plus de deux années à la fois (art. 1, sect. 3, § 12). Par cet ensemble de mesures, le chef du pouvoir exécutif est tenu en échec par le pouvoir délibérant, et celui-ci, à son tour, trouve bientôt la limite de ses prérogatives dans la Constitution même.

Quels sont, au surplus, en temps de paix, les besoins militaires du pays? Le gouvernement se borne à garder plusieurs points nécessaires à la défense nationale, et surtout à tenir en respect les bandes d'Indiens dont les attaques, soudaines ou provoquées de divers côtés, exigent une prompte répression. L'armée régulière, ainsi nommée afin de la distinguer des corps auxiliaires appelés accidentellement pour l'aider dans sa tâche, ne se compose que de volontaires qui, moyennant un prix convenu, engagent leurs services au gouvernement de l'Union, pour un temps fixé par la loi, et sont soumis au régime militaire d'une manière absolue. La durée de cet engagement, pour tous les services de l'armée est aujourd'hui de cinq années (*Revis. Stat. of the U. S.*, sect. 1166 et suiv.).

Jusqu'à la guerre de rébellion, l'armée se recrutait d'engagés volontaires dans de minimes proportions, eu égard au petit nombre de l'effectif; mais, lorsque l'heure eut sonné d'un danger suprême, les règles ordinaires furent rejetées dans l'ombre. Ainsi l'on multiplia le plus possible les engagements à un prix assez cher. Les sommes payées devinrent des encouragements à la désertion. Les hommes s'échappaient pour s'engager ailleurs, afin de toucher une nouvelle prime là où ils étaient inconnus. On les pourchassa pour les faire rentrer dans les cadres, alors qu'ils avaient violé leurs serments, condition qui précédemment les faisait chasser de l'armée. La guerre, prenant de grandes proportions et quelques insuccès étant survenus, le service militaire fut rendu obligatoire pour tous, contrairement aux

précédents. Un enrôlement par tirage au sort (la conscription) fut ordonné par un acte du Congrès du 3 mars 1863. Ce fut la première loi par laquelle le gouvernement des États-Unis s'arrogea le droit d'appeler aux armes la nation entière et de créer une grande armée sans l'intervention de l'autorité des États (1), violation flagrante de la section 8, §§ 15 et 16 de l'article premier de la Constitution des États-Unis. Cette violation fomenta des soulèvements qu'on ne put dompter que par la force des armes et par le sacrifice d'hommes tués et blessés dans cette lutte. Des propriétés furent détruites (2); mais bientôt toute résistance fut vaincue. Le Congrès avait jugé nécessaire de créer un *Provost marshal general;* il fut aidé par des *Provost marshals congressionnal*, qui contribuèrent très efficacement à faire rentrer dans le devoir ceux qui songaient à s'en affranchir. Quelque pressants que fussent les besoins du service, la tiédeur avait succédé à un premier élan généreux; il fallait recourir à des moyens termes pour atteindre le but, c'est-à-dire la suppression de la rébellion. L'on accepta des remplaçants, et à défaut de remplaçants une indemnité qui en tenait lieu. Elle fut fixée à 300 dollars par tête. L'on continuait, en même temps, les engagements volontaires pour un an, pour deux ans, pour trois ans, et l'on stimulait le zèle des individus en augmentant la prime par le nombre d'années de service. Malgré ce surcroît de moyens d'attaque, le Congrès voulut aller plus loin; il eut alors recours (3 mars 1863) à la confiscation de la liberté, en autorisant la suppression du *writ d'habeas corpus*, considéré jusque-là comme le palladium sacré de la liberté individuelle. Cette suspension fut proclamée par le Président des États-Unis le 15 septembre 1863. Dès lors un crêpe funèbre voila les tribunaux civils; on n'entendit plus que le cliquetis des armes, le grondement du canon et la voix dominante et arbitraire de l'autorité militaire jusqu'à la fin de la guerre.

(1) Voir *The report of the Provost marshal general*, 17 mars 1866, 1re partie, p. 12. — (2) même rapport, p. 19.

La loi du 3 mars 1863 soumettait à la loi militaire les étrangers qui avaient jusque-là fait leur déclaration d'intention de devenir citoyens des États-Unis, s'ils avaient déjà voté dans les élections ou pratiqué une fonction publique dans les territoires, dans les États ou les États-Unis, avant l'obtention de la naturalisation. La doctrine qui consistait à considérer comme citoyens des États-Unis des étrangers qui n'avaient point encore parcouru les cinq années d'épreuve préalable à la naturalisation, était repoussée par ceux qui étaient dans ce cas. Ils avaient, il est vrai, voté dans les élections, mais c'était un apprentissage de la vie publique; ils n'en restaient pas moins étrangers, car le gouvernement conservait le droit de les éloigner si, avant l'expiration des cinq années, il les jugeait indignes de cette faveur. Le gouvernement n'acceptait point ce raisonnement. Vous avez, disait-il, fait acte de citoyen avant les délais de la naturalisation, vous devez en supporter les charges. En partant de cette base, on arrivait à ne plus pouvoir distinguer ceux qui, après la déclaration d'intention, avaient ou n'avaient point fait acte de citoyen. Pour obvier à cette difficulté, on fit un autre acte d'omnipotence. En effet, le Président des États-Unis proclama, le 8 mai 1863, que désormais, la qualité d'étranger ne serait plus admise comme exemption du service militaire, si elle était invoquée par ceux qui, ayant fait leur déclaration d'intention de devenir citoyens des États-Unis, auraient, ou non, pratiqué des actes de citoyens pour le cas où ils seraient trouvés sur le territoire des États-Unis après les 65 jours qui leur étaient accordés pour quitter ce pays; réserve faite cependant d'obliger au service militaire tous ceux qui, après avoir fait leur déclaration d'intention, auraient pratiqué des actes publics de citoyen dans les territoires, les États ou les États-Unis. Bon nombre d'entre eux aimèrent mieux renoncer au bénéfice de leur première déclaration que de s'exposer aux risques de la conscription et de ses suites; ils quittèrent les États-Unis en abandonnant les commencements de bien-être qu'ils s'étaient créés.

L'on s'aperçut alors des inconvénients dus à la précipitation d'admettre à l'exercice des droits de citoyen des étrangers qui pouvaient en répudier les charges après en avoir recueilli les avantages. Néanmoins, la guerre terminée, l'on parut perdre le souvenir de ces accidents et, comme par le passé, l'on continua à accorder le suffrage dans les élections aux étrangers qui avaient fait leur déclaration d'intention avant l'expiration des délais prescrits pour acquérir la qualité de citoyen des États-Unis. Il semble néanmoins que les injonctions de départ dont il vient d'être parlé furent mal observées; car le Congrès crut devoir les renouveler par un acte du 24 février 1864, qu'il était plus difficile d'enfreindre, eu égard à la grande vigilance dont les *Provost-marshals* firent preuve dans ces tristes circonstances.

L'éloignement pour le contact du nègre était tel, que l'on refusa d'accepter les hommes de cette race à titre de remplaçants des blancs. Le solicitor du Départment de la guerre consulté sur ce point, répondit que, suivant lui, la loi ne permettait d'admettre les noirs, à titre de remplaçants, que pour des hommes de leur couleur, et non autrement. Des ordres furent donnés en conséquence (1).

Depuis la fin de la guerre et l'émancipation des noirs, quel que fût le désir du gouvernement d'assimiler les deux races blanche et noire, il parut nécessaire de faire, pour l'armée, une distinction, en désaccord avec l'égalité des races, mais qui était inévitable, si l'on voulait prévenir le froissement du sentiment inné chez les blancs de la supériorité physique, même intellectuelle, de leur race sur celle des noirs. On composa donc quatre régiments de ceux-ci, dont deux de cavalerie et deux d'infanterie. Ils sont encore aujourd'hui commandés par des officiers blancs, considérés comme seuls capables de leur apprendre le métier des armes et de les soumettre à une sévère obéissance. Toutefois leurs *non-commissioned officers* peuvent

(1) Voir *The report of the Provost-marshal general*, 1re partie, p. 38.

être pris parmi eux, de l'agrément de leurs chefs. Par ce moyen, les régiments de l'armée régulière se trouvent affranchis du mélange des races (*Rev. Stat.*, sect. 1104, 1108).

Quant aux Indiens, éprouvés depuis longtemps comme éclaireurs on les attache au même titre, à l'armée régulière, à raison de leur aptitude particulière pour ce service et de leur fidélité reconnue dans maintes circonstances. Le Président est autorisé à en engager jusqu'à mille, sauf à les licencier quand il le juge utile (sect. 1094).

La guerre de rébellion traversa toutes les péripéties de cet effort gigantesque. Elle souleva toutes les passions, toutes les résistances. On observa, au milieu d'actes de bravoure et de dévoument, des affaiblissements dans le devoir, des reculs dans le patriotisme. Il s'y glissa aussi un esprit de rapine qui est comme la lèpre s'attachant aux grands rassemblements. De là des fortunes excessives qui s'étalent maintenant au grand jour. Quel spectacle scandaleux en face de l'immense hécatombe des hommes tués sur le champ de bataille et qui s'est élevé à 280,730 hommes (1)! Quoi qu'il en soit, les énormes sacrifices d'hommes faits à la conservation de l'Union, ouvrirent les yeux des États insurgés, et malgré l'idée de sacrifice qui se donna, parmi eux, ample carrière, il leur fallut céder au nombre. La paix fut préparée, elle fit rentrer lentement le torrent dans son lit. Peu à peu, les choses reprirent leur cours; mais la tâche était ardue de rendre toutes ces populations, déshabituées d'un travail régulier, à la vie laborieuse, et réglée de chaque jour. Cependant les mesures concertées furent assez heureusement conduites, et le désarmement se fit peu à peu sans trop de difficultés. L'armée fut licenciée; l'on ménagea les choses de manière à ne point faire tout d'un coup table rase. Les cadres furent extrêmement réduits, tout en respectant, autant que possible, les droits acquis. C'est ainsi qu'aujourd'hui encore, il y a excès de titulaires pour certains grades dans l'armée, et les promo-

(1) Voir *The report of the Provost marshal general*, 1866, p. 73.

tions sont retardées jusqu'au jour où les retraites, les démissions et les extinctions auront rendu praticable la marche ascendante régulière.

Maintenant, nous n'avons à nous occuper que du nouvel état de l'armée tel qu'il est réglé par la loi, abstraction faite des mesures exceptionnelles rapportées plus haut, qui ont disparu avec les besoins de la guerre, sans laisser de traces ailleurs que dans les annales du peuple américain.

CHAPITRE II

DE L'ARMÉE RÉGULIÈRE. — CRÉATION DES GRADES DE LIEUTENANT GÉNÉRAL ET DE GÉNÉRAL.

Le Président des États-Unis est, d'après la Constitution, le commandant en chef de l'armée et de la marine de l'Union, ainsi que des milices des États, lorsqu'elles sont appelées par lui pour le service des Etats-Unis (art. II, sect. 2).

Depuis fort longtemps, le grade le plus élevé dans l'armée était celui de major général, qui appartenait à plusieurs officiers supérieurs, à la fois, à chacun pour exercer des commandements distincts. Pendant la guerre de rébellion, l'on fit revivre le grade de lieutenant général; puis, après la guerre, on créa le titre de général, au rebours des besoins de l'armée, ce que nous allons chercher à expliquer avant de parler de son organisation actuelle.

Dès 1864, la personnalité de Grant, comme dirigeant les opérations militaires de l'armée, avait beaucoup grandi. Le Congrès avisa de raviver pour lui un grade élevé. Jusque-là, il n'était que major-général, position égale à celle d'autres officiers supérieurs à la tête de divisions ou de corps d'armée. Il fallait lui assurer une situation en rapport avec la supériorité de son commandement. Le 29 février 1864, le Congrès créa le titre de lieutenant général, en désignant tacitement, ne pouvant le faire ouvertement, le candidat auquel il destinait cette faveur. Il s'évertua à forcer la main au président Johnson, en précisant les qualités de celui qui en serait l'objet. L acte l'autorisa en effet, quand il le jugerait à propos, à nommer lieutenant général « un officier, à prendre parmi ceux d'un grade non inférieur à celui de major général, le plus distingué entre tous

par son courage, par sa capacité militaire et par son habileté ». Il commanderait les armées des États-Unis sous la direction du Président, et pendant tout le temps qu'il plairait à celui-ci (1). Grant fut en effet, nommé lieutenant général, le 12 mars 1864. Ce n'était que justice pour le passé, et un encouragement pour l'avenir. Il justifia bientôt cette distinction par des mesures hardies qui ne tardèrent pas à amener la fin de la guerre. Un an après ce mémorable résultat, dû tout à la fois à Grant et à Sherman, cet audacieux soldat qui imprima une trace si profonde dans la campagne du Sud, le Congrès voulut rehausser encore le mérite de Grant sans oublier son valeureux auxiliaire. Il créa donc, le 25 juillet 1866 (2), le titre de général, ce qui, militairement parlant, était une superfétation après le complet triomphe de l'armée et la résolution, bien arrêtée, de réduire l'effectif à un chiffre comparativement minime. Grant fut nommé général, et Sherman lui succéda comme lieutenant général. En agissant ainsi, le Congrès avait deux buts : d'une part élever Grant à un poste le plus éminent qui ait été jamais porté aux États-Unis et le mettait tout à fait hors de pair dans l'armée, et, d'autre part, reconnaître le mieux possible, les services de Sherman en le plaçant, à titre de lieutenant général, immédiatement au-dessous de Grant. Le Congrès voulait plus encore. Il préméditait une combinaison qui lui permettrait de paralyser le pouvoir exécutif dont il contestait les prérogatives relativement à la reconstruction du Sud. Que pouvait-il faire de plus habile que d'opposer au président Johnson Grant lui-même, dont les pouvoirs élargis feraient obstacle à l'action du pouvoir exécutif? Cette préméditation se révéla quelques mois après, par les termes mêmes d'un acte du Congrès du 2 mars 1867, libellé dans sa section II de la manière suivante :

« Le quartier général du général de l'armée des États-Unis sera établi dans la cité de Washington, et tous les

(1) Voir 38e cong., sess. 1, ch. XIV, p. 11, vol. XIII. — (2) Voir 39e cong., sess. 1, ch. CCXXXIII, p. 223.

ordres, toutes les instructions relatifs aux opérations militaires donnés par le Président ou par le Secrétaire de la Guerre seront expédiés par l'intermédiaire du Général de l'armée, et, à défaut de celui-ci, par l'officier général venant après lui. Le Général de l'armée ne sera ni révoqué, ni suspendu, ni relevé de son commandement, ni affecté à une autre résidence qu'au lieu de son quartier général, à moins que ce ne soit sur sa demande, et si ce n'est de l'assentiment du Sénat. Dans le cas où des ordres viendraient à être donnés, contraires à ces prescriptions, ils seraient considérés comme nuls, et l'officier qui s'y serait prêté, deviendrait coupable de manquement à son devoir, et passible, à ce titre, d'un emprisonnement d'une durée qui ne serait ni moindre de deux ans ni supérieure à vingt années consécutives à prononcer par une cour compétente (1). »

Sous un régime qui repose sur l'équilibre des pouvoirs publics, peut-il être permis à l'un d'eux de restreindre les prérogatives que l'autre tient de la Constitution, sous peine de créer des conflits toujours dangereux pour la chose publique ? Prescrire au Président comment il exercera son pouvoir militaire, lui défendre de révoquer et de suspendre un général ou un lieutenant général qui se montrerait rebelle, n'est-ce pas méconnaître le texte de la Constitution et son esprit ? N'est-ce pas une usurpation d'autorité ? Quoi qu'il en soit, la constitutionnalité de cet acte ne fut point mise en question devant les cours de justice, peut-être à cause de la grande renommée de Grant ; mais ce n'en était pas moins une anomalie, car le Congrès abaissait l'autorité du Président dont il restreignait le cercle d'action en dehors des prescriptions de la Constitution. A certains égards cet acte rendait indépendant de lui un officier qui devait lui être entièrement subordonné, militairement parlant, et qui était autorisé à lui résister dans les cas prévus par la section rapportée plus haut,

(1) Voir *Act of appropriations*, 2 mars 1867, 39e Congrès, sess. 2, ch. CLXX.

contradiction flagrante avec la section 2 de l'article II de la Constitution qui institue le Président commandant en chef de l'armée, sans restriction. Cependant l'autorité de ce dernier n'en resta pas moins la même, constitutionnellement parlant, et si le général chargé de transmettre et de faire exécuter ses ordres, y eût résisté, il aurait été appelé à répondre de ce fait devant une cour martiale générale. Aussi bien, Grant n'avait point le pouvoir de conférer un grade, et, sauf la situation exceptionnelle qui lui était faite pour contenir le Président, il restait soumis aux ordres du chef du pouvoir exécutif et du ministre de la guerre.

Cet état de choses anormal était plein de dangers; mais un concours de circonstances heureuses les conjurèrent. Grant, qui visait à la présidence, ne voulait point fortifier le frein imposé à Johnson, c'eût été un fâcheux précédent pour lui. D'un autre côté, celui-ci traînait une pénible carrière. En lutte constante avec le Congrès, il faiblissait, non par conviction, non par déférence, mais fatigué du combat. Il attendait le procès d'*Impeachment*, dont il était depuis longtemps menacé. Ce procès eut lieu en effet; il n'en sortit indemne qu'à grand'peine. Bientôt après, Grant fut élu pour lui succéder. Cette élection fit perdre à celui-ci le généralat, mais on en investit immédiatement Sherman, son ami. Dès lors, l'hostilité disparut entre les grands pouvoirs du gouvernement. Cependant, l'on maintint la loi si impérieuse du 2 mars 1867, loi qui, comme beaucoup d'autres, devait tomber en désuétude quant à ses parties comminatoires. Sherman, devenu général, laissait sans titulaire le grade de lieutenant général. On en investit le major général Sheridan, en récompense de ses services dans la guerre de rébellion. Depuis, le général Sherman ayant demandé sa retraite et l'ayant obtenue (1), il ne fut plus que général en retraite, sans commandement.

(1) Acte du Congrès du 3 mars 1885, 48e Cong., sess. 2, ch. CCCXLVI, p. 434.

L'acte de 1866 démontre suffisamment que les grades créés nouvellement étaient plutôt des distinctions honorifiques (les émoluments exceptés) que des grades ; car leur date coïncidait avec le licenciement de l'armée et la réduction du nombre des officiers. L'institution viagère de ces innovations le prouverait surabondamment : après les mutations rapportées plus haut, il ne restait debout que le général Sherman mis à la retraite, et le lieutenant général Sheridan. Depuis lors, les idées du Congrès se sont modifiées notablement sur le commandement supérieur de l'armée. Un acte du 1er juin 1888 (1) a organisé cette partie de l'état militaire, ainsi qu'il suit : le grade de lieutenant général a été discontinué et confondu avec celui de général, qui a été attribué à Sheridan, sa vie durant, et même, après lui, ce grade lui-même disparaîtra. Cependant le Président des États-Unis a été laissé maître d'élever au grade de général un officier supérieur, pourvu que ce soit de l'assentiment du Sénat.

Quant à présent, l'armée se compose du général et d'un cadre d'officiers hiérachisés, de la manière suivante.

(1) Acte du 1er juin 1888, 50e Cong., ch. cccxxxvi, sess. 1re, p. 165.

CHAPITRE III

EFFECTIF DE L'ARMÉE RÉGULIÈRE. — NÉCESSITÉ DE SON AUGMENTATION.

L'armée est répartie en trois grandes divisions sur trois points éloignés les uns des autres sur l'immense territoire des États-Unis. Elles sont commandées par des majors généraux. Au-dessous de ce grade viennent des brigadiers généraux, des colonels, des lieutenants-colonels, des majors, tous officiers supérieurs (*field officers*). Puis, des officiers d'un degré au-dessous, tels que capitaines, lieutenants, sous-lieutenants, les uns montés, les autres non montés et tous pourvus de commissions. A ce nombre, il faut ajouter les professeurs et le corps des cadets de l'Académie militaire des États-Unis, sans parler des états-majors attachés à chaque division. Viennent ensuite les sous-officiers (*non commissioneds officers*) et les soldats (1). L'ensemble des officiers commissionnés s'élevait en 1886 à 2,102. Quant à l'effectif des sous-officiers et soldats, il montait à 23,946 hommes (2), cantonnés sur des points divers, gardant les frontières, protégeant les dépôts de l'armement, et toujours prêts à repousser les attaques des Indiens.

L'effectif de l'armée a beaucoup varié, avant, pendant et depuis la guerre de rébellion. Le Secrétaire de la Guerre et les militaires des grades supérieurs voudraient voir grossir le chiffre de l'armée pour prévenir des soulèvements et assurer la prompte répression et supprimer les abus, les exactions qui se glissent partout, et se maintiennent,

(1) Voir *Acte d'appropriations pour l'armée*, du 3 mars 1885, 43e cong., sess. 2, ch. CCCXXXIX, p. 357. — (2) Voir pour l'effectif en 1886, *American almanac*, 1887, p. 169.

pour ne pas dire se propagent loin de toute contrainte. Cette situation s'est montrée pleine de dangers pour la chose publique, lors des soulèvements qui ont eu lieu en Pennsylvanie en 1877, et qu'on a appelé la guerre des chemins de fer. Il fut alors impossible de trouver, dans ce grand État, plus de cinquante soldats fédéraux. Le Secrétaire de la Guerre auquel on demanda du secours s'empressa de donner des ordres; mais ramasser sur un point central tant de fragments, éparpillés à de grandes distances, entraîne des pertes de temps, rend plus difficile l'emploi des forces militaires, et devient très coûteux. A ce sujet le Secrétaire de la Guerre dans son rapport au Président, du 19 novembre 1877, s'exprime ainsi :

« L'armée est, pour les États-Unis, ce qu'une force de police bien dressée et bien disciplinée est pour une cité. L'une est aussi nécessaire que l'autre. Ceux qui s'opposent à l'accroissement de l'armée agissent ainsi d'après cette théorie que la milice locale suffit pour maintenir l'ordre et supprimer tous les mouvements agités qui s'y manifesteraient. On suppose que notre force militaire actuelle suffit pour protéger nos frontières et les établissements qui y sont créés. Cette prétention, fondée ou non, dépend principalement de la disposition de nombreuses bandes de sauvages qui existent sur notre territoire, et des habitants d'un territoire voisin traversant nos frontières. Mais, en laissant de côté ce point de discussion, il est bon de rechercher si la milice locale peut être considérée comme notre seule force contre toute violence à l'intérieur. Nos pères, qui firent la Constitution et qui n'étaient pas sans expérience à ce sujet, doutèrent de la sagesse de s'en reposer sur la milice, et jugèrent à propos d'employer les forces fédérales contre les troubles locaux. Si ce moyen leur parut nécessaire, à cette période de notre histoire, lorsque la population était principalement agricole, et qu'on n'eut que rarement ou jamais, le spectacle de grandes masses d'hommes inoccupés, souffrants et découragés, combien plus est-il nécessaire d'y avoir recours aujourd'hui! Comme

notre pays s'accroît en population et en richesse et que les grandes cités deviennent nombreuses, il est évident qu'il y a un grand danger de voir des soulèvements de masses compactes du peuple réclamant le redressement de leurs griefs, vrais ou supposés. Et c'est un fait bien connu que ces soulèvements gagnent plus ou moins les sympathies des populations qui en sont les témoins. Ce fait seul montre qu'on ne peut faire fond sur la milice dans ces circonstances. Des levées qui seraient faites manqueraient de la discipline, du calme et de l'obéissance absolue exigés des soldats lorsqu'ils sont mis en face d'une foule exaspérée (1). »

En se basant sur ces considérations, le Secrétaire de la Guerre demandait l'accroissement de l'armée. Mais le Congrès, pénétré sans doute de l'idée que ces soulèvements d'ouvriers sont de très rare occurrence, a maintenu le chiffre de l'effectif à 25,000 hommes, sur lequel sont basées les ressources affectées à ce service.

L'armée est divisée en services d'infanterie, de cavalerie, d'artillerie, du génie et autres nécessaires pour une armée en campagne. Le recrutement en est soumis à des règles qui vont être rapportées.

(1) Voir *The report of the Secretary of war*, 1877, p. 5.

CHAPITRE IV

DU RECRUTEMENT. — CONDITION DU SOLDAT.

Aucun individu âgé de moins de vingt et un ans ne doit être engagé ni employé pour le service militaire des États-Unis, sans le consentement écrit de ses parents ou tuteur ayant charge de sa personne. Ne peuvent être engagés ni employés pour ce service, les mineurs âgés de moins de seize ans, les insensés, les ivrognes, les déserteurs militaires et toute personne condamnée pour faits criminels. Aucune recrue n'est admise passé l'âge de trente-cinq ans. Mais cette limite d'âge ne ferait point obstacle à un réengagement (sect. 1116, 1117, 1118). Une prime de 2 dollars est payée à tout citoyen, sous-officier ou soldat, qui amène une recrue au lieu du rendez-vous assigné (sect. 1120).

Les *non commissioned officers* ou sous-officiers sont recrutés parmi les soldats qui en forment la pépinière. Leur nomination dépend du colonel du régiment, après examen.

Un acte du Congrès du 28 juillet 1866 repoussait de toute position dans l'armée, quiconque déjà engagé au service des États-Unis au début de la guerre de rébellion, avait servi dans l'armée des États dits confédérés ou de l'un d'eux seulement. Cette proscription, décrétée après la cessation de la guerre, trahissait un levain d'amertume toujours en fermentation. Cette situation était peu propre à l'apaisement, car elle enveloppait toutes les populations du Sud. Il fallut laisser se calmer ces ressentiments pour renfermer dans une étroite mesure les responsabilités de ce désastre. Ce n'est qu'en 1884 (1), c'est-à-dire dix-neuf ans après la fin de la guerre, alors que les États du Sud reconstitués

(1) Voir 48e congrès, sess. 1, ch. XLVI, *Act of may*, 13, 1884, p. 21.

avaient repris une solide position dans l'Union, qu'ils obtinrent, non pas l'annulation de la loi de 1866, mais la restriction de son application aux officiers de l'armée des États-Unis qui, pourvus de commissions au moment de la guerre, avaient tourné leurs armes contre l'Union. Par ce moyen, la proscription n'atteignait plus ni les soldats ni les sous-officiers ni même les officiers qui n'avaient point encore reçu de commission lors de la rébellion. D'ailleurs la guerre ayant largement moissonné dans tous les rangs, la loi de 1866 ne concerne plus qu'un très petit nombre de ceux qu'elle voulait frapper.

Si la loi exige du soldat une sévère obéissance, elle lui accorde, en retour, des avantages appréciables, ainsi :

Aucun officier n'a le droit d'attacher un soldat à son service particulier (sect. 1232).

Si le soldat a des sujets de plainte contre un officier, il en réfère au commandant, qui convoque une cour martiale de régiment, laquelle, après avoir entendu la plainte et la défense, décide en connaissance de cause. Obéissance est due à cette décision, sauf appel devant la cour martiale générale qui juge en dernier ressort (sect. 1342, art. 30).

Un soldat ne peut être arrêté pour un simple délit ou pour le payement d'une dette, à moins qu'elle n'ait été contractée avant son engagement et qu'elle ne soit de 20 dollars au moins, à l'origine (sect. 1237).

Tout travail réclamé d'un soldat en dehors de son service régulier, lui est payé sur des bases fixées par la loi, si cette tâche dure plus de dix jours. Un soldat ne peut être détaché de son service que du consentement de son commandant (sect. 1236).

Le service des rations est ordonné minutieusement par la loi. S'il y avait tromperie sur la quantité ou la qualité, le soldat a droit de plainte au commandant, qui ordonne un redressement s'il y a lieu.

Officiers et soldats sont appelés à assister au service divin, chacun selon son culte. Des chapelains sont chargés de cet office dans les régiments. Ils ont même la charge de

l'enseignement scolaire donné aux soldats. Le Président peut aussi autoriser l'établissement d'écoles dans les postes, les garnisons et les campements de quelque durée (sect. 1121, 1124, 1125, 1342, art. 52).

Tout soldat qui s'est distingué dans son service peut recevoir du Président un certificat de mérite, sur la recommandation du commandant du régiment. Ce certificat donne droit à une augmentation de paye de 2 dollars par mois, pendant tout le temps que celui qui l'a obtenu reste au service (sect. 1216, 1285).

Les officiers ne se recrutent que parmi les cadets de l'Académie militaire de West-Point. Cependant la loi permet aux sous-officiers, d'après certaines règles tracées par le Secrétaire de la Guerre, de passer un examen devant un comité composé de quatre officiers à l'effet de prouver leur aptitude à remplir le grade de deuxième lieutenant dans un régiment de ligne. En cas de réussite dans cet examen, le candidat admis serait pourvu de cet emploi dans un des régiments de ligne où il pourrait rendre le plus de services. S'il n'y avait point de vacance de deuxième lieutenant, le Président lui délivrerait un brevet de surnuméraire en attendant la première vacance. Mais il ne peut être attaché deux surnuméraires en même temps à une compagnie (sect. 1214, 1215).

La paye des sous-officiers des corps spéciaux de cavalerie, d'artillerie, du génie et des employés attachés à des services particuliers de l'armée, ainsi que la paye des soldats de ces corps, varient beaucoup suivant la fonction de chacun. Elle va de 13 à 16 dollars par mois. Les sous-officiers ont droit à une ration et demie. Une seule ration est accordée au soldat. La loi entre dans de minutieux détails pour la composition de ces rations (sect. 1280 et suiv.).

La paye ordinaire est augmentée d'un dollar par mois à partir de la troisième année de l'engagement pour tous les sous-officiers, les assimilés et les soldats, plus, d'un autre dollar pour la quatrième année, et finalement d'un autre dollar pour la cinquième à cumuler avec les autres, de

manière que l'accroissement total soit de 3 dollars par mois à titre d'augmentation pour la cinquième année. Toutefois cette surélévation de paye est portée en réserve pour n'être remise au titulaire que lors de sa décharge du service. Elle serait complètement perdue pour lui, si sa conduite ne s'était continuée bonne jusqu'à cette décharge (sect. 1281).

Tout réengagement d'un *non commissioned officer* sorti honorablement du service, contracté immédiatement ou dans le mois de cessation du précédent, lui donne droit après le premier service de cinq ans à un traitement mensuel basé sur le pied de celui de la cinquième année dont il vient d'être question ; mais sur ces 3 dollars, retenue est faite d'un dollar par mois pendant toute la durée du réengagement. Il lui en est fait compte à l'expiration de son nouveau service, à moins que son défaut de conduite ne lui fasse perdre le montant de ce prélèvement (sect. 1282).

Quant aux *soldiers* (1) de la ligne, s'ils sont sortis honorablement du service et se réengagent dans le mois suivant ils ont droit, après les cinq années du précédent engagement, à deux dollars par mois, indépendamment de la solde affectée à leur grade. A chaque période de renouvellement d'un service de cinq années il leur est tenu compte d'un surplus de un dollar par mois aussi longtemps qu'ils accompliront leurs engagements (sect. 1284).

Tout soldat honorablement libéré du service, reçoit une indemnité de retour pour son transport et sa subsistance, à partir du lieu du départ jusqu'à celui où l'engagement a été primitivement contracté (sect. 1290).

Tous les *soldiers* enregimentés dans l'armée des États-Unis peuvent déposer leurs économies, pourvu qu'elles ne soient pas inférieures à cinq dollars, entre les mains d'un payeur quelconque de l'armée. Un reçu en est donné par celui-ci, constatant le nom du déposant, le montant de la somme versée, la date et le lieu du versement. Cette somme est portée sur les registres, au crédit du déposant, comme

(1) Le mot *soldier*, comme on le verra plus loin, comprend aussi parfois le non *commissioned officier*.

cela a lieu pour les fonds publics, sous la garantie du gouvernement. Elle n'est passible d'aucune retenue pour condamnation par des cours martiales, ni sujette à l'action des créanciers du titulaire, mais elle peut être confisquée par suite de désertion. Remise en est faite au *soldier* ou à ses héritiers lors de la cessation du service, avec l'intérêt à 4 p. 100 de la somme due, si elle est restée déposée pendant six mois (sect. 1305, 1306).

Les hommes engagés dans l'armée depuis trente ans, peuvent demander à être placés sur la liste de retraite. Ils ont droit alors à 70 p. 100 de leur paye du service actif (1).

Tel est sommairement le sort de soldats et des *non commissioned officers* dans l'armée des États-Unis. Nous parlerons plus loin des cours martiales qui sont instituées pour décider de tous les cas judiciaires concernant aussi bien les officiers que les soldats.

(1) Voir 48e congrès, sess. 2, 1885, p. 305.

CHAPITRE V

CONDITION DES OFFICIERS.

SECTION PREMIÈRE

Règles du service actif et des promotions.

Quant aux officiers de l'armée, leur condition est réglée avec précision par les Statuts généraux des États-Unis. Nous en détacherons les points essentiels à connaître.

Sauf les exceptions rapportées plus haut, tous les officiers de l'armée sortent de l'école militaire de West-Point, où ils ont été préparés pour les premiers grades à remplir dans l'un ou l'autre des corps existants.

Défense est faite de déclarer vacant un poste d'officier bien rempli, pour y faire nommer des postulants (sect. 1217).

On ne peut détacher de leur service ordinaire plus de quarante (1) officiers à la fois, pour servir d'instructeurs militaires dans les collèges et universités (sect. 1225).

Des officiers peuvent être détachés pour surveiller le fonctionnement des écoles ordonnées pour les soldats, et tout commandant de garnison doit affecter un local spécial pour les écoles et pour l'enseignement religieux (sect. 1231).

Les officiers de la ligne surveillent l'alimentation des soldats (sect. 1234).

Aucun officier placé sur la liste d'activité ne peut exercer un emploi civil (sect. 1222).

Tout officier qui accepte un poste diplomatique ou consulaire est censé se démettre de son grade (sect. 1223).

Un officier absent de son poste pendant trois mois, sans

(1) Précédemment 30, acte du 5 juillet 1884, 48e congrès, sess. 1, p. 108.

permission, est considéré comme déserteur. Une fois retranché des rôles, il ne peut y être rétabli (sect. 1229).

Aucun officier de l'armée ou de la marine ne doit être renvoyé du service si ce n'est en exécution d'une sentence d'une cour martiale sur ce point, ou à titre de commutation de peine (sect. 1229).

Aucun officier renvoyé du service par une cour martiale générale, dont la sentence aurait été approuvée par l'autorité compétente, ne pourrait y être réintégré à moins d'une nomination nouvelle, approuvée par le Sénat. En temps de paix, un pareil renvoi ne peut avoir lieu qu'en exécution d'une sentence de cour martiale ou par voie de commutation (sect. 1228).

Dans le cas de renvoi d'un officier par le Président, un recours peut avoir lieu devant une cour martiale, pour faire réformer cette décision. Si cette cour n'est pas convoquée dans les six mois de la demande de l'officier, ou si la Cour, après avoir pris connaissance de la réclamation et des faits qui auraient motivé le renvoi, donne gain de cause à l'officier, l'ordre du Président est considéré comme non avenu et le renvoi annulé (sect. 1230).

Les promotions dans l'armée se font dans chaque corps respectivement (artillerie, génie, cavalerie, infanterie). Les promotions pour l'état-major ont lieu dans les différentes armes (sect. 1230).

Des officiers peuvent être transférés de la ligne dans l'état-major, sans nuire à leur rang de promotion dans la ligne, etc. (sect. 1205).

Aucun officier du corps des ingénieurs, au-dessous du rang d'officier supérieur, ne reçoit de promotion qu'après un examen passé devant un comité de trois ingénieurs d'un rang supérieur au sien. S'il échoue dans cette épreuve, il n'est admis à la renouveler que un an après, devant le même comité. S'il succombe une nouvelle fois, il est renvoyé du service (sect. 1206). Un examen de même nature est exigé des officiers de l'artillerie (sect. 1308).

En temps de guerre, le Président peut, de l'avis du Sénat,

conférer des commissions par brevet, comme récompense d'une action remarquable en face de l'ennemi. Ces sortes de faveurs consistent à donner à un officier, à titre honorifique seulement, un grade supérieur au sien, sans pour cela changer son grade dans le corps auquel il appartient. Ces brevets remontent à la date des services qu'ils récompensent (sect. 1209, 1210).

Les officiers brevetés peuvent être appelés à exercer un commandement en rapport avec leurs brevets, par un ordre spécial du Président; mais cela ne leur donne pas de droit de préséance ou de commandement, à moins d'un ordre exprès (sect. 1211).

Lorsqu'un cadet de l'académie militaire, après avoir terminé son cours d'études, a été reconnu capable, il est considéré comme candidat pour une commission. Il est alors dirigé vers le service pour lequel il a montré le plus d'aptitude. Si aucune vacance n'existe alors, il peut être attaché par le Président comme officier surnuméraire (brevet de 2e lieutenant), jusqu'à ce que s'ouvre une vacance (sect. 1213). On a déjà vu qu'il ne pouvait y avoir deux surnuméraires à la fois attachés à une compagnie (sect. 1215).

En cas de concurrence de deux officiers du même grade, de la même date de nomination et de commission, et ayant rempli le même service consécutivement ou à diverses époques, il sera tenu compte de toutes ces particularités pour la promotion.

SECTION II

Solde des officiers.

La solde des officiers de l'armée en activité de service a été réglée d'une manière fixe par la loi du 15 juillet 1870 (1). Elle est invariable pour les grades de major général et brigadier général. Quant aux grades venant après

(1) *The Rev. Stat. of the U. S.*, sect. 1262 et 1263.

ceux-ci, ils reçoivent une addition proportionnelle au grade et à la durée de la fonction sur le pied de 10 p. 100 de leur traitement annuel, et ce par périodes successives de cinq ans, sans pouvoir dépasser 40 p. 100 du traitement primitif (*Rev. Stat.*, sect. 1261, 1262, 1263).

Aucune bonification n'est faite au delà de cette solde, excepté dans les cas prévus par la loi (sect. 1270).

Quelques dispositions s'appliquent aux fourrages à fournir en nature par le quartier maître aux officiers qui y ont droit. Il ne leur en est dû qu'à proportion du nombre de chevaux employés au service et là où ils servent (sect. 1272). Un équivalent est autorisé dans les cas prévus (sect. 1273).

Voici le tableau des allocations faites aux divers grades, avec les augmentations échelonnées par périodes de cinq ans jusqu'à concurrence de 40 p. 100 du traitement primitif d'après l'*Army Register* de 1883 :

GRADES.	PAYE ANNUELLE.				
	Premiers cinq ans de service.	Après cinq ans de service.	Après dix ans de service.	Après quinze ans de service.	Après vingt ans de service.
	dollars.	dollars.	dollars.	dollars.	dollars.
Général............ } grades éteints.	13.500	»	»	»	»
Lieutenant général. } grades éteints.	11.000	»	»	»	»
Major général..................	7.500	Il n'y a point de progression de solde pour les grades ci-contre.			
Brigadier général	5.500				
Colonel.........................	3.500	3.850	4.200	4.500[1]	4.500
Lieutenant-colonel............	3.000	3.300	3.600	3.900	4.000[1]
Major..........................	2.500	2.750	3.000	3.250	3.500
Capitaine monté..............	2.000	2.200	2.400	2.600	2.800
Capitaine non monté..........	1.800	1.980	2.160	2.340	2.520
Adjudant régimentaire (regimental adjutant)...........	1.800	1.980	2.160	2.340	2.520
Quartier-maître (regimental quarter master).............	1.800	1.980	2.160	2.340	2.520
1er Lieutenant monté..........	1.600	1.760	1.920	2.080	2.240
1er Lieutenant non monté.....	1.500	1.650	1.800	1.950	2.100
2e Lieutenant monté..........	1.500	1.650	1.800	1.950	2.100
2e Lieutenant non monté......	1.400	1.540	1 680	1.820	1.960
Chapelain......................	1.500	1.650	1.800	1.950	2.100

[1] Le maximum de la paye du colonel est limité à 4,500 dollars, et celle du lieutenant-colonel à 4,000. *The Rev. St.*, sect. 1.67.

Nous passons tous les détails concernant les subsistances et l'habillement comme nous l'avons fait pour d'autres points d'un intérêt secondaire.

Les brevets, dont il a été question plus haut, ne donnent droit à aucun accroissement de solde (sect. 1264).

Tout officier effacé du registre de l'armée à raison d'une absence de son service pendant trois mois, sans congé, perd tout droit à ce qui pourrait lui être dû (sect. 1266).

Ceux qui ont pris leur retraite définitive reçoivent, lors de leur départ, la paye d'une année de service basée sur le grade qu'ils occuppaient lors de cette retraite (sect. 1275).

De même que pour le soldat, l'officier déchargé du service actif a droit à des frais de voyage et de subsistance en rapport avec son grade, depuis le lieu où il est libéré jusqu'à celui de son premier engagement; sauf en cas de punition pour une faute commise (sect. 1989, 1990).

La retraite du service actif donne droit à une paye de 75 p. 100 de la solde que touchait l'officier lors de cette retraite (sect. 1274), excepté pour le général en retraite auquel sa paye entière a été allouée par un acte du Congrès du 3 mars 1885 (1).

SECTION III

De la retraite des officiers.

Après quarante ans de service, un officier commissionné a droit d'être placé sur la liste des retraites, s'il le demande. S'il n'a que trente ans de services il est facultatif au Président de l'y faire inscrire dans le cas où la demande lui en serait faite (sect. 1243).

Quand l'officier commissionné a quarante ans de service ou soixante-deux ans d'âge, il peut être renvoyé du service à la discrétion du Président. Il en est de même pour l'officier devenu incapable (sect. 1244, 1245).

Une commission de retraite est formée, de temps à au-

(1) 48e congrès, sess. 2, ch. CCCXLVI, 1885, p. 434.

tre, par le Secrétaire de la Guerre, sous la direction du Président. Elle se compose de neuf officiers au plus et de cinq au moins, dont deux pris dans le corps médical de l'armée. Elle ne peut prendre de décision sur la retraite d'un officier que si les membres étaient, autant que possible, d'un rang supérieur à celui sur le sort duquel elle aurait à prendre une décision. Avant de délibérer, ses membres doivent prêter serment de remplir leurs fonctions honnêtement et avec impartialité. Les pouvoirs de cette commission, après constatation des faits à apprécier, sont les mêmes que ceux des cours martiales dans les espèces à juger. La décision, en précisant l'incapacité de service, en explique les causes qui l'ont déterminée. Elle dit si l'incapacité est due au service. Cette décision, transmise au Secrétaire de la Guerre, est placée sous les yeux du Président, qui l'approuve ou la rejette, en statuant sur le sort de l'officier (sect. 1246 et suiv.).

Si l'incapacité était le résultat du service, l'officier serait placé sur la liste de retraite. Dans le cas contraire, il recevrait son congé du service actif, ou bien son nom serait entièrement effacé du registre de l'armée, à la volonté du Président (sect. 1252).

Sauf les cas de retraite d'un officier, après quarante-cinq ans de service ou soixante-deux ans d'âge, il ne peut être renvoyé du service sans être admis à faire valoir ses raisons contraires, devant une commission de retraite de l'armée, et qu'après la décision rendue, suivant les circonstances qu'elle apprécie (sect. 1253).

Lorsqu'un officier, en ligne de promotion, est retiré du service, il cesse ses fonctions, et l'officier dont le grade est inférieur au sien prend sa place. La même règle s'applique aux autres grades subséquents (sect. 1257).

Le nombre des officiers à porter sur la liste de retraite ne peut excéder trois cents à la fois (sect. 1253).

Tout officier retraité peut être choisi pour exercer un emploi dans l'établissement appelé *the soldiers'home*, par les commissaires de cet établissement, avec l'approbation

du Secrétaire de la Guerre. Rien autre ne saurait être réclamé de lui (sect. 1259).

Un officier retraité peut, sur sa demande, servir comme professeur, dans un collège, mais il ne reçoit alors du gouvernement aucun émolument (1).

(1) 44e congrès, sess. 2, ch. LXIX, 1877, p. 243.

CHAPITRE VI

DE L'ACADÉMIE MILITAIRE DE WEST-POINT.

SECTION PREMIÈRE

Tâtonnements préparatoires.

Lorsque la guerre de l'indépendance vint à éclater, les Américains n'avaient eu, jusque-là, qu'une nationalité d'emprunt ; ils n'étaient point préparés pour la grande lutte qu'ils allaient affronter. Tout était à improviser. Chaque colonie devait fournir des contingents pour composer l'armée, mais la plupart des officiers, étrangers au métier des armes et à la discipline, loin d'apporter aux chefs un solide faisceau de résistance, étaient souvent un embarras quand ils ne créaient pas un obstacle aux plans les mieux combinés. Tel est l'aveu contenu dans une enquête ordonnée par le Congrès continental en 1776. Créer une école militaire était, dans la pensée de Washington, un acte de haute prévoyance; elle permettait de conjurer bien des revers; mais on ne fonde pas aisément pendant la tourmente, et, au prix de bien des mécomptes, le champ de bataille donne encore un enseignement autrement fécond qu'une académie.

C'est en 1794 seulement, c'est-à-dire après la paix, que l'on projeta les bases d'une école où, à défaut d'armée en campagne, de jeunes hommes viendraient apprendre les notions essentielles de l'art militaire, aux frais du pays. Là se formerait une pépinière de sujets destinés à combler les vides qui se feraient annuellement dans le cadre des officiers, et à créer de nouveaux cadres, en cas de guerre, sans que le pays fût pris au dépourvu. Washington, devenu Président des États-Unis, s'en ouvrit au Congrès, non sans

hésitation, car une voix dans son conseil s'était élevée contre le projet. Jefferson, en effet, qui résistait à l'élasticité de la Constitution en ce qui concernait les pouvoirs publics, soutenait que rien dans le pacte fondamental n'autorisait un pareil établissement, ce qui équivalait à dire que l'acte d'autorisation serait inconstitutionnel (1). Il semblait oublier que la Constitution donne au Congrès le droit de pourvoir à la défense du pays, de lever et d'entretenir des armées, et de prescrire les règles de gouvernement des forces de terre et de mer. Est-ce que des termes aussi larges ne comportent pas les moyens d'exécution les plus propres à assurer le recrutement de l'armée et à faire face à toutes les éventualités de la défense nationale? Supposer que les auteurs de la Constitution auraient perdu de vue ces graves considérations, au lendemain d'une lutte qui ne se prolongea si longtemps, qu'à raison de l'impéritie d'une partie des officiers, c'était faire injure aux hommes éminents de la Convention, dont l'intelligence et le caractère furent toujours à la hauteur de la mission qui leur avait été confiée.

Quoi qu'il en soit, le Congrès n'entra que timidement dans la voie qu'ouvrait le chef du pouvoir exécutif, et il se borna à créer un corps d'artilleurs et d'ingénieurs, auquel il attacha un petit nombre de cadets, c'est-à-dire de jeunes gens qui voudraient se préparer au métier des armes. Un peu plus tard ce corps mixte fut notablement augmenté et divisé en deux services distincts. Au régiment d'artillerie on attacha quarante cadets et dix seulement à celui du génie. L'acte qui pourvoyait à cette organisation (2) déclare que ces deux corps constitueront une académie militaire dont le siège sera à West-Point, position stratégique très importante, qui commande le cours de l'Hudson, dans l'État de New-York. La surintendance de l'école fut confiée au plus ancien officier de l'arme du génie.

Cette conception était mal digérée. D'une part, la limi-

(1) Jefferson, *Memoirs*, *Correspondence*, etc. vol. IV, p. 499. — (2) Acte du Congrès du 16 mars 1802. *Rev. St.*, sect. 1309.

tation des élèves à un nombre extrêmement minime enlevait à l'institution son véritable caractère. D'un autre côté, l'enseignement qu'on devait y donner se bornait spécialement aux mathématiques; enfin on avait oublié que, quoique le corps enseignant eût sa résidence à West-Point, les officiers qui le composaient, au nombre de seize seulement, pouvaient individuellemont être appelés à remplir un service de leur arme sur toute l'étendue des côtes des États-Unis, et obligés de laisser languissant l'enseignement de l'école (1).

Divers essais d'amélioration et d'organisation furent tentés, notamment en 1802, 1803 et 1808, mais rien de complet ne sortait de ces remaniements, et la grande pensée de Washington n'y pouvait produire les fruits qu'il en espérait. Ce n'est pas que les hommes politiques fussent indifférents à cet état de choses; mais le regard des masses ne plonge point dans l'avenir, et leur intérêt, mal compris, est parfois le plus grand obstacle aux meilleures résolutions. On soutenait que l'art de la guerre n'intéresse que les peuples belliqueux, non ceux que leur situation géographique et leur tempérament éloignent de toute collision armée. Il fallait surtout, disait-on, se garder de faire naître et d'entretenir l'esprit militaire, si dangereux pour la liberté! Ces raisons étaient purement spécieuses. Les guerres ne sont-elles pas aussi bien défensives qu'offensives? Qu'est-ce donc que celle de l'indépendance, provoquée par la plus irritante oppression? Les témoignages de l'histoire ne montrent-ils point que les grandes distances n'en préservent pas les peuples pacifiques? D'ailleurs, le voisinage des possessions anglaises et espagnoles pouvait faire naître incessamment des luttes violentes; c'était un devoir étroit de se tenir prêt pour repousser l'agression. Quel meilleur moyen d'y réussir qu'en tenant ouverte une école militaire qui dispenserait d'entretenir une armée un peu importante? Un système d'études bien ordonné for-

(1) *History of West Point, by* Edw. c. Boynton, 1863, p. 194, New-York.

merait des sujets propres, en tout temps, pour le commandement. Un pays libre est toujours le maître de ses destinées, et ce n'est pas d'une poignée d'élèves, ainsi disciplinés, que le peuple pourrait avoir à craindre pour ses institutions !

Vivement pressé par tous les hommes compétents, le Congrès se décida enfin à remanier l'organisation de l'académie militaire de West-Point, en l'ordonnant dans tous ses détails. La guerre récente avec l'Angleterre lui fit mieux comprendre la force des arguments invoqués en faveur de cette institution. Tel fut l'objet d'un acte du Congrès du 29 avril 1812, que nous analyserons sommairement; car, sous beaucoup de rapports, il présente la physionomie, dans ses grandes lignes, de l'école militaire telle qu'elle existe aujourd'hui.

On la composa du corps des ingénieurs et de quelques professeurs spéciaux dans les facultés suivantes : physique, mathématique, art de l'ingénieur dans ses diverses branches, et maître de langue française. A ces professeurs furent ajoutés des suppléants (*assistant professors*) à prendre parmi les plus distingués des officiers ou des cadets. Aucun des professeurs et assistants ne serait autorisé à exercer un commandement dans l'armée en dehors de l'académie.

Le maximum du nombre des cadets fut porté à 250. L'on en confia le choix au Président des États-Unis. Ce choix ne pouvait porter que sur des candidats âgés de plus de quatorze ans et de moins de vingt et un (1). La seule aptitude requise consistait à savoir lire, écrire et faire les quatre règles de l'arithmétique. L'élève admis devait contracter lui-même, seul ou avec l'autorisation de ses parents ou de son tuteur, un engagement de cinq ans, et se soumettre aux règlements de l'école. Le gouvernement lui

(1) Jusqu'en 1818, l'académie militaire était encore dans l'enfance, sans régularité. C'est ainsi que l'on y admettait des jeunes gens, sans égard à leur âge et sans examen. De là, la nécessité pour bon nombre d'entre eux de quitter l'école sans pouvoir compléter leurs études. Voir BOYNTON, *History*, p. 215.

assurait, après son admission, une paye suffisante pendant tout son temps de service. Une fois entrés à l'académie les sujets seraient distribués dans les services de l'artillerie, de la cavalerie et de l'infanterie. Il y aurait des compagnies de *non commissioned-officers* et de soldats, suivant les directions données par le commandant du génie. Chaque compagnie aurait quatre musiciens, et tous les hommes qui en feraient partie recevraient l'enseignement propre au soldat, au sous-officier et à l'officier. Ils camperaient pendant trois mois de l'année, de manière à se familiariser avec les devoirs du campement. Après quatre ans d'études à West-Point, les élèves qui auraient leur diplôme seraient considérés comme aptes à recevoir une commission pour celui des corps de l'armée vers lequel ils auraient montré le plus d'aptitudes. En cas de non vacance d'emploi, ils seraient admis comme surnuméraires, jusqu'à l'éventualité d'une vacance dans le grade d'officier le moins élevé. Il n'y aurait pas plus d'un surnuméraire-officier dans une compagnie.

Quoique la guerre de 1812 pût servir d'aiguillon à l'esprit militaire, une grande tiédeur se remarquait dans la jeunesse pour cette carrière qui n'avait qu'un horizon borné. Le barreau, le commerce, l'industrie offraient des perspectives plus brillantes et des résultats plus prochains. C'est que les peuples, lorsqu'ils sont encore à leurs débuts, comptent peu sur l'enseignement scolaire pour s'avancer dans la vie. La lutte de chaque jour semble constituer pour eux une suffisante expérience, et jusqu'à ce qu'ils se soient bien assis, les sciences, et surtout la science militaire, ne sont recherchées que par un très petit nombre. Aussi est-ce vainement que Madison, pendant ses deux présidences, redoubla d'efforts et d'énergie pour communiquer aux Américains l'ardeur de ses convictions. En 1815 et 1817, on remontre au Congrès que la situation géographique de West-Point, trop éloignée du centre de l'Union, ne pourrait attirer les jeunes gens des autres régions, et que d'ailleurs, les études y étaient enfermées dans un

cercle trop étroit pour répondre à tous les besoins. L'utilité publique voulait que des établissements de même nature fussent créés dans d'autres États, avec les améliorations que recommandait l'expérience. Mais le Congrès resta sourd à ces instances. Une cause entre autres pouvait le tenir en suspens. Quelques instituts militaires s'étaient privativement formés dans quelques États de l'Union, avec ou sans subsides locaux (1); or l'insuccès de presque tous semblait conseiller une grande circonspection. Il est vrai que s'ils donnaient une instruction plus variée qu'à West-Point, quoique la même au point de vue spécial, ils manquaient du principal stimulant pour la carrière militaire, en ce qu'ils ne pouvaient assurer un grade dans l'armée, tandis que, dans l'opinion de Madison, ces établissements, créés par le gouvernement central, auraient joui des mêmes prérogatives que West-Point. Cependant les choses restèrent dans le *statu quo*.

SECTION II

Développement des études à l'Académie. — Organisation définitive. Conditions et examens d'admission.

Dès lors, l'on ne songea plus qu'à régulariser le mode d'administration de l'académie, à pourvoir à sa haute surveillance, à perfectionner le règlement intérieur, et surtout à étendre le programme des études. Cette élaboration fut lente, mais toujours progressive, avec les ménagements que comportait l'opinion publique; car il fallait compter avec elle, à cause des préjugés qu'entretenait incessamment contre cette institution une démocratie ombrageuse (2). On y voulait voir une espèce de pépinière d'aristocratie ! Comment, disait-on, consacrer les deniers publics à une institution qui n'a point le peuple pour objet, et dont ne profitent que les favoris du pouvoir, c'est-à-dire des gens riches? Là, ils acquièrent une science qui les élève et les distance du peuple. Quoi de plus contraire au

(1) Voir Boynton, *History*, p. 199. — (2) Le même, p. 238.

principe des institutions fondamentales? En réalité, cette croisade n'avait point lieu contre les études de West-Point, mais contre le défaut de compétition pour en profiter.

Quoique le Président fût investi, dès l'origine, du pouvoir de nommer les cadets, l'usage avait prévalu que chaque État aurait droit à autant de présentations qu'il compterait de districts congressionnels. Chaque territoire et le district de Colombie auraient droit à un candidat. Les candidatures seraient appuyées par les représentants des districts et territoires. On atteignait ainsi un triple but : la répartition des faveurs était égale pour tous et partout; le représentant qui fesait la présentation acquerrait ainsi un patronage qui n'était pas sans prix, tout en le soumettant à une certaine responsabilité envers ses électeurs; quant au pouvoir exécutif, il s'affranchissait du soupçon de favoritisme qui ne lui avait point été épargné. Ce mode de sélection fut consacré par une loi qui date de 1843 (1er mars) (1). Elle porte qu'aucun cadet ne sera nommé s'il n'est alors résident du district, de l'État ou du territoire où le choix sera à faire. Il y aurait ainsi autant de cadets à admettre que de membres de la Chambre des représentants au Congrès et de délégués des territoires dans cette Chambre. De plus, comme le district de Colombie, ainsi que l'armée et la marine, n'avaient aucune place réservée à l'Académie, le Président fut autorisé à nommer seul, un cadet pour le district de Colombie et dix autres, quelque part que ce fût, aux États-Unis. Cette dernière clause permettait d'ouvrir les portes de West-Point aux fils des braves qui avaient exposé leurs personnes ou perdu la vie dans les combats soutenus pour la défense du pays, et encore aux jeunes gens que leurs facultés intellectuelles peu communes, recommanderaient au gouvernement, en dehors du patronage des représentants. Tout choix qui ne se justifie point par un examen public, fait douter du sentiment de justice qui doit y présider, et les représentants, pas

(1) *The U. S. Statutes*, vol. V, p. 606.

plus que le Président, n'ont échappé au reproche de favoritisme et d'intérêt particulier pour des gens riches et influents.

Quoiqu'il en soit, la phalange des aspirants s'accrut successivement, au point de dépasser le nombre des places à donner. D'autre part, le niveau des études s'éleva, et les programmes s'élargirent graduellement, de manière à y comprendre théoriquement et pratiquement toutes les sciences physiques, le dessin, la perspective, l'esthétique, l'histoire, la géographie, la science de la guerre, la construction de tous les obstacles et leur destruction, la pratique de l'artillerie, de la cavalerie et de l'infanterie, les lois internationales et les langues française et espagnole (1).

Ces données préliminaires établies, présentons une esquisse rapide de l'organisation de l'académie de West-Point, telle qu'elle fonctionne aujourd'hui, en vertu des lois et des règlements sans nous astreindre à un ordre chronologique pour le développement des études.

Le nombre des sujets à présenter à l'admission à l'Académie, pour tous les districts congressionnels, comprend 334 personnes auxquelles doivent s'ajouter dix autres candidats à proposer par le Président des États-Unis, mais il s'est introduit dans l'usage une particularité qui doit être signalée. Autrefois, le Président faisait annuellement ses présentations, tandis que depuis quelques années, elle n'ont plus lieu que de quatre ans en quatre ans, ce qui prive le recrutement de l'Académie de trente nominations en quatre ans. Le comité des visiteurs demande le retour aux vrais principes qui sont favorables à la démocratie, puisqu'ils multiplient l'accès de l'Académie à des jeunes gens qui sont dans une situation étroite et pourraient faire honneur au pays.

Ne sont sujets à présentation, que des sujets âgés de dix-sept à vingt-quatre ans. Ils ne peuvent être admis qu'après avoir passé favorablement un examen dans lequel un

(1) 48e congrès, sess. 2, ch. LVI, 1885, p. 300.

grand nombre vient échouer, malgré l'année d'études préparatoires exigée de chaque candidat. L'examen pour l'admission est cependant bien simple ; il suffit de savoir lire, écrire et compter, et avoir une certaine teinture de la grammaire anglaise, de la géographie descriptive, et de l'histoire, surtout de celle des États-Unis. Indépendamment de sa valeur intellectuelle, le candidat est soumis à l'examen d'un chirurgien de l'armée chargé de faire un rapport sur son aptitude physique pour le service dans un corps quelconque.

Les candidats qui ne peuvent répondre à l'examen d'une manière satisfaisante sont renvoyés. Il en est cependant qui se résignent à solliciter une nouvelle épreuve qui n'est pas toujours accordée. Elle ne peut l'être qu'en vertu d'une recommandation du conseil académique. Jusqu'à l'admission, nul candidat n'a droit à aucune solde, à aucune secours.

En cas d'admission, le cadet est tenu de prêter un serment dont la formule est inscrite dans la loi même ; elle est ainsi conçue :

« Je jure solonnellement de maintenir la Constitution des États-Unis et de porter fidèle allégeance au gouvernement national. Je jure de soutenir la souveraineté des États-Unis par-dessus toute allégeance que je pourrais devoir à tout Etat ou pays quel qu'il soit, promettant d'obéir en tous temps aux ordres légaux de mes officiers supérieurs, et à tous règlements et articles créés par le gouvernement des armées des États-Unis. »

Tout individu qui refuserait de prêter ce serment serait renvoyé du service (sect. 1320).

La formule du serment appelle une réflexion sérieuse : Les military cadets ne sont point tenus d'être citoyens des États-Unis. C'est ainsi qu'on leur demande d'abjurer la fidélité qu'ils peuvent devoir à un pays étranger dont ils sont sujets, ce qui, aux yeux de ce pays, ne les délie pas de leurs devoirs envers lui tant qu'ils n'ont point obtenu ailleurs la naturalisation. Cependant c'est dans cette Aca-

démie seulement et non ailleurs, que se recrutent les officiers de l'armée, et ces officiers doivent être nécessairement des citoyens des États-Unis. Il se peut donc que des jeunes gens de nationalité étrangère, entrent à quatorze ans à l'Académie, et soient empêchés à leur sortie de l'école de devenir officiers, faute d'être citoyens des Etats-Unis, étrange singularité qu'il convient de faire disparaître, pour écarter un mirage séduisant trop tôt suivi de désillusion, même d'infortune!

Le *military cadet* doit également avant son admission signer les articles de guerre dont il sera question plus loin. S'il n'est point encore majeur, il lui faut l'autorisation et la signature de ses parents ou de son tuteur. Il s'engage alors pour un service de huit années, à moins qu'il ne soit renvoyé plus tôt (sect. 1321). Cet engagement est parfois illusoire par le fait de cadets qui, après avoir tiré profit des études académiques, cherchent à échapper au service militaire, par des manœuvres qui les rendent libres d'embrasser une carrière industrielle ou autre, sans indemnité envers le gouvernement.

On a vu plus haut le champ d'études à parcourir par le *military cadet*. Ces études ont été distribuées dans un ordre méthodique et progressif que l'on cherche à modifier aujourd'hui, chose difficile, à cause de l'indifférence des préparations scolaires ordinaires. Afin de lutter contre ce dernier obstacle avec quelqu'espoir de vaincre, les deux premières années d'étude sont consacrées à des sujets étrangers à l'art militaire; à la troisième année seulement, le cadet reçoit quelques leçons sur la tactique de l'infanterie, de la cavalerie et de l'artillerie. La quatrième année est absorbée entièrement par l'enseignement de l'art militaire mis en pratique. Cette marche est considérée comme défectueuse, elle provoque des observations de réforme de la part du comité des visiteurs.

Disons d'abord le grand soin apporté à la marche de l'enseignement eu égard aux sujets, étrangers souvent aux premiers éléments d'études scolaires. L'on a formé des

divisions, puis des sections; chaque section, composée de huit à dix élèves au plus, est confié à un instructeur particulier appartenant à l'armée, sous la direction du professeur. Ce petit groupe reçoit ainsi un enseignement immédiat qui permet à l'instructeur de suivre de très près le caractère, les tendances et l'intelligence de chaque élève, de manière à faire arriver le plus promptement et le plus sûrement possible chacun d'eux dans la voie qui lui est ouverte. Pour les mathématiques, on consacre dans chaque section une heure et demie par jour, ce qui permet d'interroger chacun des dix élèves l'un après l'autre. Certain à l'avance de l'épreuve journalière à laquelle il sera soumis, le cadet ne pouvant reculer, est obligé d'étudier et de faire des progrès. S'il n'y réussit point, il sait le sort qui l'attend. Ce mode d'instruction, qui n'est pratiqué qu'à l'Académie, rend compte des succès obtenus. Comme les instructeurs sont ou peuvent être des anciens élèves gradués de West-Point, la règle établie est qu'ils soient sortis de l'Académie depuis plus de deux ans, temps pendant lequel ils auraient été employés au service de l'armée active. On évite ainsi les camaraderies toujours nuisibles au service de l'enseignement.

SECTION III

Des examens de sortie. — Du Conseil des visiteurs. — De la condition des professeurs.

Les examens sont semestriels, l'un d'eux appelé *june examination* a lieu en juin, c'est celui de fin d'année. Des précautions sont prises pour ne pas faire dépendre d'un seul examen infructueux l'avenir de ces jeunes gens. Aucun cadet trouvé insuffisant ou indigne par incapacité ou défaut de conduite, et dont le renvoi serait demandé, ne pourrait être réadmis à l'Académie pour obtenir un poste dans l'armée, si ce n'est sur la recommandation du conseil académique. Dans ce cas même, il ne saurait prétendre à un grade, qu'après que les cadets de sa classe auraient quitté

l'Académie ou seraient pourvus de commissions (sect. 1325).

Les cadets sont soumis sur place à un campement de trois mois chaque année, afin de les familiariser avec les nécessités de cette partie du service (sect. 1322).

Les cours sont suspendus le dimanche, pour permettre aux cadets de suivre les exercices religieux (sect. 1324).

Le surintendant a le pouvoir de composer une cour martiale pour connaître des faits reprochés aux cadets, et faire exécuter les sentences rendues, à moins qu'elles ne prononcent sur des cas importants, suspension ou renvoi. Dans ces cas les sentences devraient être soumises à l'approbation d'une autorité supérieure (sect. 1326).

Lorsque le cadet a traversé heureusement toutes les épreuves des examens et qu'un diplôme lui a été délivré par l'Académie, il peut être promu au grade de deuxième lieutenant et recevoir une commission pour un corps de l'armée où se trouverait une vacance à remplir suivant qu'il y serait jugé propre. Dans le cas où, à cette époque, il n'y aurait point de vacance, le candidat pourrait être nommé, par le Président des États-Unis, à sa discrétion, deuxième lieutenant-adjoint, avec la solde de ce grade, jusqu'à ce que s'ouvre une vacance.

Le surintendant de l'Académie a droit à la paye de colonel, et le commandant des cadets à celle de lieutenant-colonel.

Quant aux professeurs de l'Académie, leur rémunération annuelle est proportionnée à l'importance des services rendus par eux. Ainsi, chacun d'eux ayant servi plus de dix années à l'Académie reçoit la paye et les accessoires alloués à un colonel. Pour les autres professeurs cette rémunération égale celle de lieutenant-colonel. Les instructeurs d'artillerie et de génie pratique ont la paye et les autres avantages accordés au major. De plus, 10 p. 100 sont assurés aux professeurs sur leur paye courante pour chaque période de cinq années suivantes passées à l'Académie en leurs qualités respectives, sans cependant que ce cumul puisse s'élever au delà de 40 p. 100 de leur paye régulière.

Ces professeurs sont d'ailleurs mis sur le même pied que les officiers de l'armée en ce qui concerne les restrictions mises à leur payement de retraite.

Quant aux cadets, ils reçoivent annuellement 500 dollars outre une ration journalière (*Rev. Stat.*, sect. 1334, 1336, 1339).

Le Congrès cherchait depuis longtemps à lutter contre le préjugé de favoritisme dont l'accusait l'extrême démocratie. Il résolut, en 1848, de s'abriter contre les injustices. Il créa un comité de visiteurs, composé de deux sénateurs et de trois membres de la Chambre des représentants, élus les uns et les autres par les présidents respectifs de ces assemblées. Il leur adjoignit sept citoyens qui seraient nommés par le Président des États-Unis, de manière à former un ensemble de douze membres. Ce comité fut soumis à des renouvellements annuels. Ses attributions consistent à assister aux examens de fin d'année à l'Académie, à se rendre compte de la discipline, de l'instruction donnée, de la police administrative, des affaires fiscales, en un mot, de toutes les matières concernant cette institution. Chaque groupe de visiteurs adresse ensuite un rapport à ceux dont il tient son mandat, savoir : les sénateurs et les représentants, à leur chambre respective, dans les vingt jours qui suivent l'ouverture la plus prochaine de leurs sessions. Les autres membres déposent leur rapport entre les mains du Secrétaire de la Guerre, au commencement de la session du Congrès qui suit leur visite. Ces fonctions sont gratuites, sauf les frais de déplacement, pour mieux attester que ceux qui le remplissent rendent un service public désintéressé. (*Rev. Stat. of the U. S.*, sect. 1327, 1328).

L'Académie militaire fut pendant longtemps la meilleure école d'enseignement technique des États-Unis pour les mathématiques, le génie, la physique, etc., mais aujourd'hui l'on compte dans ce pays des écoles scientifiques sur des sujets variés qu'elles traitent avec beaucoup de supériorité sur l'Académie militaire. Ici l'on n'a en vue que la partie scientifique strictement nécessaire pour mettre le cadet en

possession de l'art militaire et rien de plus. C'est donc ailleurs qu'il faut chercher l'enseignement des sciences dans ses diverses applications générales.

SECTION IV

Des écoles d'application.

Indépendamment de l'Académie militaire de West-Point, le Congrès a créé des écoles d'application, l'une pour l'artillerie établie dans la forteresse Monroe, une autre pour la cavalerie et l'artillerie légère sur la réserve du fort Riley (1), une autre pour le génie militaire, à Willet's-Point et une autre pour la cavalerie, au fort Leavenworth, dans le Kansas. On envoie dans ces écoles des officiers, des sous-officiers et des soldats, pour les familiariser avec ces branches de l'art militaire; mais elles n'ont rien d'académique et elles ne préparent pour aucun grade. En cela elles diffèrent de West-Point et d'Annapolis, d'où l'on sort, après quatre années d'études, avec le grade d'officier.

Nous ne dirons rien de plus de ces services spéciaux.

(1) Acte du Congrès du 29 janvier 1887, p. 372.

CHAPITRE VII

LE RÈGLEMENT DE GUERRE (ARTICLES OF WAR) OU DE LA DISCIPLINE MILITAIRE.

L'on entend par articles de guerre l'ensemble des prescriptions et des défenses imposées aux militaires sous les drapeaux, en état de paix ou de guerre, et les pénalités à appliquer pour la violation de ces règles. Elles sont développées dans 128 articles des Statuts revisés des Etats-Unis (1). Leur observation est stricte à raison de l'importance d'une rigoureuse discipline. Les peines sont graduées et mises en rapport avec les offenses; elles peuvent s'élever jusqu'à la peine de mort, comme on le verra plus loin. Lecture des articles est donnée aux officiers avant la prise de possession de leurs grades, et aux soldats et aux *non-commissioned officers*, avant ou un peu après leur engagement. Tous prêtent serment de fidélité aux États-Unis, dans les termes de la formule inscrite dans la loi. Les officiers seuls signent les articles. L'exécution en est imposée à tous, indistinctement, chacun dans la ligne de son emploi. Pour éviter toute ambiguïté la loi explique que le mot *officer* employé dans les textes désigne seulement les officiers pourvus de commissions, mais que le mot *soldier* comprend dans son acception collective non seulement les soldats, mais encore les *non commissioned officers* (sous-officiers), les musiciens, les artificiers et gens de service, ce qui n'empêche point que les *non commissioned officers* ne soient aussi désignés par l'appellation particulière de l'emploi qu'ils remplissent. Nous n'entrerons point dans le

(1) Tit. XIV, ch. v, sect. 1342. Ces articles ont reçu quelques modifications de détails, mais la substance reste.

détail des articles de guerre, qui comprennent toutes les violations de la loi militaire punies dans tous les pays d'Europe. Mais aux États-Unis, tous les manquements, quels qu'ils soient, aux devoirs professionnels sont punissables, non par les chefs, mais par des Cours militaires (*martial Courts*), qui sont seules compétentes pour apprécier les faits délictueux ou criminels et prononcer les peines à appliquer. On n'a voulu laisser planer dans l'esprit des populations aucun doute sur l'équitable application de la loi militaire, à tous, officiers et soldats, sans distinction. Aussi ces Cours sont-elles souvent mises en œuvre pour dégager les officiers de toute intervention dans ces matières.

Avant de terminer sur ce point, disons quelques mots sur le crime de désertion compris dans les articles de guerre, qui fut une calamité pendant la guerre de rébellion, et continue toujours, quoique dans de minimes proportions.

Ce crime était et est toujours passible, en cas de guerre, de la peine de mort ou de toute autre peine qui serait prononcée par une Cour martiale. Mais dans cette immense mêlée qui faisait peser les réquisitions sur tous en même temps, l'on pensa qu'il fallait user de beaucoup de ménagements, et, sinon fermer les yeux sur les violations de la loi, du moins n'employer que des termes moyens pour s'emparer des coupables et les ramener à l'accomplissement de leurs devoirs. D'après le rapport du Provost marshal général, du 17 mars 1866, le montant total des désertions qui eurent lieu pendant la guerre de rébellion s'est élevé à 268,530, dont il déduit 25 p. 100 dont l'explication se verra bientôt. Le total se trouverait donc réduit au chiffre de 201,397, comprenant les hommes qui désertèrent après avoir été examinés et reconnus propres au service, mais non ceux qui, après être tombés au sort par la conscription, ne répondirent point à l'appel qui leur fut adressé (1). Dans le but d'arrêter les désertions,

(1) Voir *The report of the Provost marshal general*, 1866, partie VIII, p. 89.

on promit des récompenses à ceux qui arrêteraient les coupables et les ramèneraient au camp. Peu élevées d'abord, les primes furent portées à 30 dollars par tête. Ce moyen réussit en partie ; mais l'abandon de l'action pénale encouragea les déserteurs ramenés à déserter encore. Les marches et les combats fréquents de l'armée ne permettaient guère de tenir compte des hommes manquants. Mais il fut constaté qu'un certain nombre de déserteurs passèrent à l'ennemi, et d'autres allèrent chercher refuge à l'étranger. Quand tous les périls de la guerre eurent cessé, tous ces hommes revinrent dans leurs foyers, n'ayant plus rien à craindre des châtiments de la désertion.

Plusieurs causes furent attribuées à ces très nombreuses violations de la loi militaire. Le Provost marshal général, dans son rapport, s'en explique ainsi :

« Pendant les deux premières années le gouvernement s'en était reposé sur les services qui s'étaient volontairement offerts, par des hommes qui cédaient à l'impulsion d'un très grand patriotisme, mais n'avaient aucune idée des obligations de la loi militaire, encore moins de la discipline. Ils avaient toujours agi librement, d'après leurs idées et leurs désirs, sans autres limites que celles imposées par la loi civile à un peuple libre. Il n'est pas surprenant que parmi eux, au début de la guerre, se soient trouvés théoriquement des déserteurs, mais sans vouloir pour cela abandonner le drapeau. L'on a constaté depuis que beaucoup d'hommes qui alors désertèrent le corps auquel ils appartenaient, se rattachèrent ensuite à d'autres branches du service, sans toucher les primes d'engagements, et se montrèrent de bons et fidèles soldats. Le mode d'organisation des troupes était plein de dangers sous ce rapport. Les hommes élisaient eux-mêmes leurs officiers, généralement sans avoir aucune idée des connaissances exigées pour remplir ces emplois, et de l'aptitude de l'officier qu'ils avaient élu. Dans les élections, la majorité fait loi, et les choix étaient en désaccord avec le service militaire. La minorité intelligente, mécontente de ces choix, déser-

tait avant ou après la preuve donnée de l'incapacité des officiers. Pour eux, la désertion était plutôt le refus d'exécuter un contrat que de commettre un crime. Le remède à cet état de choses fut l'abandon du système d'élection, et la nomination des officiers par ceux qui étaient compétents pour juger de leur aptitude à ce service (1). »

Une autre cause de désertion consistait dans l'ampleur des sommes payées aux recrues qui s'éloignaient dans l'espoir de s'engager ailleurs, où elles seraient inconnues, pour toucher une seconde fois la prime d'engagement promise par la loi.

En troisième lieu, l'on manquait de moyens propres pour arrêter les déserteurs, au début de la guerre; de là l'impunité pour ceux qui retournaient dans leurs foyers et y résidaient. Puis, l'absence de résolution à appliquer en temps opportun les peines encourues, pour les pires cas de ce crime, contribuait plus que le reste aux malheurs de la désertion. Cependant il est un cas qui a été particulièrement remarqué pendant la guerre, nous voulons parler du découragement à prendre du service volontaire, résultant des rapports exagérés répandus par les déserteurs, relativement aux durs traitements qu'on leur aurait fait subir, et les fables qu'ils propagèrent à l'étranger sur les cruautés et les rudes travaux inutiles auxquels les soldats auraient été soumis par leurs officiers. Les existences sacrifiées, les batailles perdues, la prolongation de la guerre, causées par les vides laissés dans les rangs de l'armée, furent les résultats du manque de rigueur signalé dans les premières phases de la guerre. Une tolérance non justifiée envers les déserteurs fut en réalité une dure cruauté pour ceux qui restèrent fidèles au drapeau (2).

Au fur et à mesure de la décroissance de l'effectif, les désertions diminuèrent notablement. D'après le rapport de l'adjudant général de l'armée du 20 octobre 1887, les désertions se réduisirent graduellement d'année en année.

(1) *The Report of the Provost marshal general*, 1866, partie VIII, p. 89. — (2) Voir *The report of the Provost marshal general*, I[re] partie, p. 88.

Ainsi :

En 1873 elles s'élèvent à....................	7,271
1874 —	4,606
1875 —	2,521
1876 —	1,844
Mais en 1877 elles remontent	2,516

eu égard à un accroissement de cavalerie ordonné par le Congrès pour réduire les Indiens Sioux. Aussi est-ce dans cette arme que les désertions ont été le plus nombreuses, circonstance accidentelle sans laquelle, sans doute, l'abaissement du chiffre des désertions se serait maintenu (1).

(1) *The report of the Adjutant General of the General of the army*, 10 octobre, 1877.

CHAPITRE VIII

LES COURS MILITAIRES (MARTIAL COURTS).

Pour le jugement des offenses commises par les militaires en service, il y a une première distinction à faire :

S'il s'agit de crimes ou délits commis par eux sur la personne ou la propriété d'un citoyen, les auteurs en sont livrés aux autorités civiles (le cas de guerre excepté), pour être jugés par les cours criminelles de droit commun, conformément à la loi civile. Il n'y a point, dans ce cas, d'infraction à la loi militaire, et la condition des inculpés ne peut les soustraire à la juridiction des tribunaux ordinaires.

Dans le cas au contraire, où l'offense est purement militaire, c'est-à-dire si elle viole les règlements qui régissent l'armée, le prévenu est justiciable des cours martiales (Cours de justice militaire).

Il y a en ces matières trois juridictions distinctes:

1° les Cours martiales générales (*general courts martial;* 2° les Cours martiales ordinaires; 3° et la Cour de l'officier supérieur qui, en temps de guerre, peut être détaché dans chaque régiment, pour juger les soldats sur accusation de crimes n'emportant point peine capitale, de sorte qu'aucun soldat en service n'est justiciable, dans ce dernier cas, des cours martiales de régiment ou de garnison (*Revised statutes*, sect. 1342, art. 8).

SECTION PREMIÈRE

Des General Courts martial.

Les *general Courts martial* ont pour attributions principales : 1° de connaître de toutes les offenses commises par les officiers de l'armée portées devant elles, et de prononcer

même la destitution et la peine de mort, suivant la gravité des cas; 2° de décider aussi sur crimes commis par des sous-officiers et soldats, lorsque les offenses reprochées peuvent entraîner la peine capitale; 3° de connaître, sur appel, de certains cas jugés par des Cours martiales en première instance.

Une *general Court martial* n'est composée que d'officiers dont le nombre ne peut être inférieur à cinq ni supérieur à treize. On doit s'efforcer d'obtenir ce maximum de juges, lorsque cela est possible, sans danger pour le service de l'armée. Quand le nombre requis d'officiers-juges n'existe point dans un poste ou un détachement, l'officier chargé du commandement en réfère au commandant de la division militaire, qui ordonne alors la réunion d'une Cour générale sur le point le plus rapproché du lieu où l'on trouvera le nombre voulu d'officiers. L'on doit éviter de faire juger un officier par d'autres d'un rang inférieur au sien (sect. 1342, art. 75, 76, 79).

Les officiers ne sont justiciables que des *general martial courts*, sauf les cas sans gravité, pour lesquels ils sont renvoyés devant les *courts martial* ordinaires.

SECTION II

Des Courts martial ou Cours militaires ordinaires.

Les *Courts martial* ordinaires, qu'on qualifie aussi *regimental and garrison Courts martial*, sont appelées à décider les cas qui ne sont pas de la compétence des *general martial Courts*. L'on ne porte guère devant elles que des espèces concernant les sous-officiers et les soldats. En temps de guerre, comme on vient de le voir, certaines affaires de leur compétence ordinaire leur sont enlevées et renvoyées à un officier supérieur chargé de les juger.

Une Court martial ordinaire est composée de trois officiers seulement. Les officiers de l'armée régulière ne font point partie des Cours martiales chargées de décider des cas concernant des officiers et des soldats appartenant à

d'autres éléments des forces du pays. Cependant, si des officiers du corps de la marine étaient détachés pour exécuter un service avec l'armée, sur l'ordre du Président ils pourraient faire partie des Cours martiales, pour juger les offenses reprochées aux officiers de l'armée régulière et à des officiers du corps de la marine ainsi détachés (art. 78).

Chaque officier commandant un régiment, un corps, une garnison, un fort ou toute autre place, a droit de former une Cour martiale, pour juger les cas qui peuvent se présenter dans les limites de sa circonscription militaire Ces cours se composent de trois officiers. Leur compétence ne s'étend point à l'application de la peine de mort (àrt. 81, 82).

Les Cours martiales de régiment et de garnison, de même que celle de l'officier supérieur dont il a été question, ne connaissent point des espèces intéressant les officiers et dans lesquelles il s'agirait d'appliquer la peine de mort; elles n'infligent aucune peine dépassant un mois de paye, et ne prononcent ni la peine de l'emprisonnement ni les travaux forcés contre un *non commissioned officer* ou *soldier* pour une durée de plus d'un mois (art. 83).

SECTION III

Cour exceptionnelle de l'officier supérieur.

La troisième juridiction militaire est remplie occasionnellement par un officier supérieur en temps de guerre. On peut, dans ce cas, en détacher un dans chaque régiment pour juger seul les *soldiers*, pour crimes n'emportant point peine capitale. Lorsqu'un officier supérieur du régiment a été désigné pour cet office (art. 80), aucune Cour martiale n'a plus compétence, en pareil cas.

SECTION IV

Du Droit de nomination des cours.

Tout officier général, commandant l'armée des Etats-Unis ou un corps d'armée séparé ou un district militaire a tout pouvoir pour former une Cour martiale générale, en temps de paix comme en temps de guerre. Cependant si cet officier général était accusateur lui-même ou l'auteur des poursuites, la Cour générale, dans ces cas, devrait être composée et convoquée par le Président des États-Unis lui-même, et la sentence à rendre ne produirait effet qu'après l'approbation de ce haut fonctionnaire (art. 72).

En temps de guerre, le droit d'organiser et de convoquer une Cour martiale générale appartient au commandant d'une division, même d'une brigade. Mais si l'un ou l'autre est partie au procès comme accusateur ou poursuivant contre un individu soumis à son commandement, le droit de convocation passe à l'officier supérieur dont le rang vient immédiatement après le leur (art. 73).

SECTION V

Du Judge advocate general. Des Juges advocate.

Il y a pour l'armées des États-Unis un *judge advocate general*, dont la fonction consiste à recevoir, à reviser et à faire classser les jugements rendus par les Cours martiales et les procédures des cours d'enquête et des commissions militaires, et à exécuter les autres charges imposées précédemment au *judge advocate* de l'armée (sect. 1199).

Sous sa direction fonctionnent huit *judges advocate*, qui ont pour mission de suivre les instances, d'exiger les comparutions de témoins, et de certifier la compétence des cours de juridiction criminelle dans les États, territoires et districts où les Cours martiales doivent siéger. Ils nomment des *reporters* chargés de recueillir les procédures suivies et les témoignages reçus devant ces cours et d'en

faire un rapport sous la foi d'un serment spécial (sect. 1200, 1201, 1203).

Le *judge advocate* appelé à siéger devant une cour martiale reçoit d'abord le serment que les membres de cette Cour sont tenus de prêter avant de se constituer en cour de justice. Les termes exprès de ce serment leur rappellent solennellement tous les devoirs qui leur sont imposés, et qui les détachent de tout intérêt autre que celui d'une justice impartiale. Ce serment leur défend aussi de divulguer la sentence de la Cour avant la publication officielle. Le président de cette Cour, après sa constitution, reçoit le serment du *judge advocate* de ne point divulguer les votes d'aucun des membres de la Cour, pas plus que la sentence elle-même, à moins d'y être obligé par une cour de justice conformément à la loi (sect. 1342, art. 84, 85).

L'office de *judge advocate* présente cette particularité qu'en même temps qu'il exerce les poursuites, au nom du gouvernement, il doit se considérer un peu comme le protecteur de l'accusé, en ce sens qu'il lui est ordonné, une fois le système de défense de celui-ci bien connu, d'empêcher qu'il ne lui soit posé des questions qui l'induiraient à s'accuser lui-même (art. 90).

Le *judge advocate general* donne ses instructions et des directions aux *judges advocate* dans les procès criminels de quelque importance. Il suit quelquefois lui-même des affaires. Il vérifie la procédure suivie par les Cours martialos; enfin il donne son avis avant que le dossier de condamnation soit remis au Président, quand il y a lieu par celui ci de statuer définitivement.

Les Courts martial n'admettent que des récusations péremptoires; elles prononcent sur celles réclamées; elles n'en accueillent qu'une seule par affaire (art. 88). Elles peuvent ajourner un procès aussi souvent et aussi longtemps qu'elles le jugent utile. Cependant, si l'accusé était préventivement détenu, l'ajournement ne pourrait s'étendre au-delà de soixante jours (art. 93).

Aucune condamnation à mort ne doit être prononcée

qu'à la majorité des deux tiers des membres de la Cour martiale générale (art. 96).

Aucune condamnation emportant confinement dans le pénitencier n'est prononcée qu'autant que l'offense commise serait particulièrement punie de cette peine, ou par une loi des États-Unis ou par une loi de l'État, du territoire ou du district dans l'étendue duquel elle aurait eu lieu (art. 97). La privation de la liberté d'agir est une des plus grandes peines à infliger à un Américain, qui tient à un si haut prix à l'*habeas corpus*.

Le fouet, la marque, le tatouage, appliqués au régime militaire, sont entièrement abolis (art. 98).

En temps de guerre, un officier ne peut être déchargé du service ou révoqué, que par ordre du Président ou par une sentence de la Cour martiale générale. En temps de paix, il n'est révocable que par une sentence de Cour martiale, ou comme atténuation de son verdict (art. 99).

Lorsque la révocation est motivée par un acte de lâcheté ou de fraude, le nom du coupable, le lieu de sa résidence antérieure, son crime, la peine dont il a été frappé, sont rendus publics par les journaux affichés dans le camp et aux alentours, et dans l'État d'où il vient, ou dans celui de sa résidence. Après cette publication, tout officier qui entretiendrait des rapports avec lui serait frappé de déshonneur (art. 100).

La cour martiale, qui suspend un officier, peut suspendre sa paye et ses émoluments pendant le même temps, eu égard à la nature de l'offense (art. 101).

Une prescription de deux ans couvre les crimes commis antérieurement, et une cour martiale générale n'a le droit d'en connaître qu'autant que l'absence de l'inculpé ou tout autre empêchement manifeste aurait rendu l'action judidiaire impossible (art. 103).

Les sentences des cours martiales ne sont exécutoires qu'après l'approbation de l'officier qui a constitué la cour, ou par l'officier qui commanderait alors (art. 104).

Les sentences des cours martiales prononçant la peine

de mort ne peuvent être exécutées qu'après l'approbation donnée par le Président des États-Unis. Mais, en temps de guerre, pour tous les cas s'appliquant à des espions, des mutins, des déserteurs, des meurtriers et autres criminels justiciables, comme tels, du droit commun, la peine de mort prononcée contre eux est mise à exécution sur la seule approbation de la sentence par le commandant général des troupes engagées, ou par le commandant du département militaire, suivant les circonstances (art. 105).

En temps de paix, la sentence prononcée par une cour martiale prononçant la révocation d'un officier ne reçoit d'exécution qu'après la confirmation du Président (art. 106).

Lorsqu'une cour martiale est convoquée par le commandant d'une division ou d'une brigade séparée, si elle prononce la révocation d'un officier, la sentence n'est exécutoire qu'après avoir été confirmée par le général du corps d'armée auquel appartient la division ou la brigade (art. 106 et 107).

Une sentence de cour martiale concernant un officier général doit, pour être exécutée, avoir été confirmée par le Président (art. 108).

Toutes les sentences des cours martiales peuvent être ratifiées par les officiers qui les ont organisées, alors que la confirmation du Président ou du commandant général ou du commandant du département n'est point exigée par les articles de guerre (art. 109).

La sentence rendue par l'officier général détaché pour juger les soldats de son régiment, ne peut être mise à exécution jusqu'à ce que le procès ait été soumis à l'examen et à la vérification du commandant de la brigade, ou, s'il n'y a pas de brigade, par le commandant du poste que cela concerne (art. 110).

L'officier, qui a l'autorité nécessaire pour ordonner l'exécution d'une condamnation à la peine capitale ou la révocation d'un officier, peut surseoir à cette exécution, pour en référer au Président et avoir son approbation. Dans ce cas, il transmet immédiatement à ce haut fonctionnaire une

copie de l'ordre de suspension et des pièces du procès (art. 111).

Tout officier autorisé à ordonner la réunion d'une cour martiale a le pouvoir de pardonner ou de mitiger la peine, à moins qu'il ne s'agisse de la peine de mort, ou de la révocation prononcée contre un officier. Tout commandant d'un régiment ou d'une garnison où une cour martiale est convoquée a le pouvoir de pardonner ou de mitiger la sentence rendue (art. 112).

SECTION VI

Des cours d'enquête.

Lorsque certains actes, certains faits imputés à un officier ou à un soldat, nécessitent une enquête, elle est ordonnée par le Président ou par l'officier chargé d'un commandement. Cette enquête est confiée à une cour dite d'enquête, composée d'un ou plusieurs officiers, mais pas plus de trois, et d'un recorder chargé de recueillir par écrit la procédure et les témoignages. Cependant, ajoute la loi, comme il se pourrait que l'enquête fût détournée de son but, par des motifs contraires à l'honneur, et employés par des commandants faibles et envieux, comme moyens de destruction du mérite militaire, elle ne sera jamais ordonnée par un officier commandant, excepté sur la demande de l'officier ou du soldat dont la conduite serait soumise à information (art. 115, 116).

Les membres de la cour d'enquête et le recorder doivent prêter des serments spéciaux, suivant la formule tracée par la loi. La cour a pouvoir de faire comparaître devant elle des témoins qu'elle soumet à un examen et à un contre-examen destinés à mettre en lumière les circonstances qu'il importe de connaître (art. 118). Elle ne doit exprimer aucune opinion sur les faits vérifiés, à moins qu'elle n'ait reçu un ordre contraire (art. 119).

Le travail de la cour d'enquête peut être admis comme preuve par une cour martiale, dans le cas où il ne s'agit ni

d'un crime capital ni de la révocation d'un officier, à moins que des circonstances il ne résulte que les témoignages oraux ne puissent être fournis à la cour martiale (article 21).

L'ensemble des prescriptions et des limitations qui viennent d'être rapportées, et particulièrement le très fréquent emploi des cours martiales, montrent tout le respect de la loi pour la liberté de l'officier et du soldat, qui peuvent toujours s'abriter sous l'égide de la justice, contre l'arbitraire des chefs militaires, tout en conservant à ceux-ci une autorité suffisante pour obtenir l'obéissance.

SECTION VII

Des prisons militaires.

Une prison affectée à l'armée est établie à Rock-Island, dans l'État de l'Illinois. L'administration en est confiée à un commandant qui la dirige avec le concours d'officiers subordonnés, en nombre nécessaire, auxquels sont adjoints un chapelain, un médecin et un commis, qui sont, pour cet objet, détachés de l'armée par le Secrétaire de la Guerre.

Un des inspecteurs de l'armée examine, une fois par trimestre, la comptabilité de la prison ; il se rend compte si les règlements et les lois applicables à ces établissements y sont bien observés, si les fonctionnaires attachés à la prison ont l'aptitude nécessaire, et si les prisonniers sont bien traités. Il adresse au Secrétaire de la Guerre un rapport présentant le résumé de son inspection.

Indépendamment de cette mesure, la prison est visitée par un comité composé de cinq membres, dont trois officiers de l'armée et deux personnes de l'ordre civil, lesquels, réunis au Secrétaire de la Guerre, viennent tous les six mois, se rendre compte du fonctionnement général de la prison, aviser aux redressements à opérer, à titre de réforme d'administration ou du personnel, et ils ont pouvoir de réaliser les changements de discipline qu'ils jugent essentiels (sect. 1346).

Le commandant de la prison est autorisé à employer les détenus à l'exercice de certaines professions, celles qui peuvent aider davantage au maintien de leur santé et à la réforme de leur conduite. Il a le pouvoir de vendre les objets ainsi fabriqués, et il fournit un cautionnement pour assurer la régularité de sa comptabilité et le payement des sommes par lui reçues. Il tient note de la conduite de chaque prisonnier, et il est autorisé à raccourcir le temps de travail de ceux dont l'obéissance, la politesse, l'industrie et la conduite générale lui paraissant mériter cette faveur. Toute autre remise partielle de peine est laissée au Secrétaire de la Guerre, qui peut même accorder une réintégration de fonctions, lorsqu'elle lui paraît justifiée (sect. 1352)

Tout refus d'obéissance aux ordres régulièrement donnés par les officiers de la prison, tout refus de se soumettre aux règlements, entraînent le confinement du coupable seul dans une cellule. Rapport en est fait immédiatement au Secrétaire de la Guerre, qui donne ordre à l'inspecteur de prendre connaissance des faits et d'en dresser un rapport lors de sa prochaine inspection (sect. 1353).

Aucun prisonnier n'est plus soumis au fouet, à la marque ou au transport de lourds chargements, dans un but de discipline ou comme pénalité (sect. 1354).

Les autres dispositions sur ce sujet sont les mêmes que pour les prisons ordinaires.

CHAPITRE IX

DE LA MARINE MILITAIRE.

La marine militaire n'a pas un rôle moins important que celui de l'armée dans l'organisation générale des service publics. Il est même supérieur à plusieurs égards. L'armée amérciaine n'opère que sur le continent inter-océanique, tandis que la marine, qui rend le même service à l'intérieur qu'à l'extérieur et sur les côtes, prolonge encore la nation à l'étranger, d'après cette maxime de droit public que là où flotte le drapeau, là est la patrie. Sa mission à l'extérieur, est de faire respecter la puissance des États-Unis sur toutes les mers, d'assurer l'exécution des traités, et de protéger les rapports commerciaux des nationaux dans le monde entier. A ne considérer son rôle qu'à l'intérieur, ne se rappelle-t-on point, comme un événement d'hier, la part considérable que la marine prit à la guerre de rébellion, de 1861 à 1865, et toutes les ressources que le génie américain sut introduire pour triompher de ses adversairés ? Elle enveloppa, comme d'une ceinture de fer, tous le pays insurgé, en coupant ses communications avec le dehors, et elle en empêcha le ravitaillement, condition de ruine pour l'assiégé. Ce service même prit des proportions inouïes dans cette région ; mais avec le succès, il fut ramené au pied de paix graduellement et à mesure du rétablissement de l'ordre.

CHAPITRE X

DU PERSONNEL DE LA MARINE.

Avant la guerre de rébellion, le grade le plus élevé dans le corps d'officiers de la marine était celui de *commodore*, en descendant jusqu'à la condition des *seamen* et des matelots. Mais bientôt la guerre prit de très grandes proportions. Il fallait organiser un personnel plus nombreux, élever la position des chefs, afin d'imprimer plus de puissance au commandement et de pouvoir récompenser des actions d'éclat, des actes d'héroïsme qui, en même temps qu'ils honorent un pays, grandissent ceux qui en sont les auteurs. Une loi du 16 juillet 1862 créa le grade de contre-amiral immédiatement au-dessus de celui de commodore. Plus tard, le 21 décembre 1864 (1), le Congrès institua le grade de vice-amiral, dominant celui du contre-amiral. Plus tard encore, et après la guerre, le grade d'amiral fut destiné à couronner la carrière de l'officier qui, entre tous, avait accompli de brillants faits d'armes presqu'au début de la guerre. Mais, en laissant à part ces deux dernières créations du Congrès, la loi du 16 juillet 1862 classait ainsi les officiers de la marine, correspondant avec les grades de l'armée de terre :

Grade de	Contre-amiral	égal à celui de....	Major-général.
—	Commodore	—	Brigadier-général.
—	Capitaine	—	Colonel.
—	Commander	—	Lieutenant-colonel.
—	Lieutenant-commander	—	Major.
—	Lieutenant	—	Capitaine.
—	Master (2)	—	1er lieutenant.
—	Enseigne	—	2e lieutenant.

(1) 38e congrès, sess. 3, ch. VI, p. 420. — (2) Le grade de master a été changé en celui de lieutenant junior.

Ces grades furent bientôt remplis et mis en rapport avec les besoins de ce service. Lorsque le grade de vice-amiral fut créé, on le conféra immédiatement à Ferragut, qui, au début de la guerre, avait déployé beaucoup d'intelligence et de bravoure en s'emparant des forts Jackson et Saint-Philippe et de la Nouvelle-Orléans, faits d'armes qui lui avaient mérité, à cette époque, les remerciements du Congrès. Plus tard, comme on voulait récompenser d'autre actions remarquables, l'on créa le grade d'amiral, auquel Ferragut fut élevé, ce qui permit de conférer à Porter le grade de vice-amiral. Quand Ferragut vint à décéder, Porter lui succéda comme amiral, et le poste de vice-amiral fut donné à Stephen C. Rowan. Mais l'on comprenait que ces deux situations étaient surtout des dignités plutôt que des grades, et, de même que pour l'armée, un acte du Congrès du 24 janvier 1873 déclara qu'elles ne seraient point remplies par promotion ni d'aucune autre manière, et que, lorsqu'elles deviendraient vacantes, elles cesseraient d'exister (1).

Aujourd'hui le personnel des officiers de la marine commissionnés est décrit dans le rapport du Secrétaire de la Marine du 1er décembre 1886, sur une échelle descendante attribuant à chaque grade la solde qui y est affectée, eu égard au nombre des titulaires des services rendus, et à la nature de ces services. Nous allons en donner le tableau.

Pour le règlement de la solde des officiers, il a été adopté une échelle variable suivant leur condition, dans un temps donné. L'officier est-il de service en mer, il a droit à un traitement maximum. Est-il à bord, à l'intérieur, sur les lacs ou le long des côtes, sa solde est réduite dans des proportions inégales, si on la compare au traitement plein pour chacun des titulaires. Si l'officier est en congé ou attendant un service, la réduction s'accentue davantage

(2) 42e congrès, sess. 3, ch. LXII, 1873, p 418. Le vice-amiral Rowan a été admis à la retraite par un acte du congrès du 20 décembre 1886. 49e cong., 2 sess, ch. III, p. 351.

encore. Le tableau qui suit, extrait du rapport ci-dessus mentionné, fera mieux sentir ces particularités.

GRADES ET RANGS OFFICIERS COMMISSIONNÉS.	NOMBRE TOTAL.	SERVICE EN MER. Nombre.	SERVICE EN MER. Paye par an.	AUTRE SERVICE. Nombre.	AUTRE SERVICE. Paye par an.	ATTENDANT DES ORDRES. Nombre.	ATTENDANT DES ORDRES. Paye par an.
			dollars.		dollars.		dollars.
Amiral..... Fixe en tout temps.	»	»	»	1	14.000	»	»
Vice-amiral. Fixe en tout temps.	»	»	»	1	8.000	»	»
Contre-amiraux..........	7	4	6.000	3	5.000	»	»
Commodores.............	»	»	»	9	4.000	»	»
Capitaines..............	43	10	4.500	27	3.500	6	2.800
Commanders.............	84	22	3.500	43	3.000	19	2.300
Lieutenants-commanders : 1ers 4 ans..	19	11	2 800	8	2.400	»	»
Lieutenants-commanders : après 4 ans.	55	17	3.000	23	2.600	15	2.[illegible]00
Lieutenants : 1ers 5 ans...	39	20	2 400	16	2 000	3	1.600
Lieutenants : après 5 ans.	211	108	2.600	81	2.200	22	1.800
Lieutenants-junior : 1ers 5 ans...	43	22	1 800	10	1 500	1	1.200
Lieutenants-junior : après 5 ans.	42	27	2.000	11	1.700	4	1.400
Enseignes : 1ers 5 ans....	130	103	1.200	20	1.000	7	800
Enseignes : après 5 ans..	52	32	1.400	16	1.200	4	1.000
Naval cadets under graduates ou engineers.....	»	»	»	84	950	»	»
Naval cadets en cours d'instruction à l'académie navale................	»	»	»	214	500	»	»

D'après le même rapport, le nombre d'hommes autorisé par le Congrès pour composer la marine militaire s'élève à 7,500 hommes. Pour la marine, comme pour l'armée, les chiffres du détail du personnel sont très variables d'une année à l'autre. Mais l'ensemble est voté chaque année pour assurer la fixation des dépenses. Les énonciations qui précèdent ne peuvent donc servir que de termes d'approximation, afin de permettre d'apprécier l'importance de la marine américaine. Au reste le chiffre du personnel paraît être, d'après le même rapport, inférieur à celui qui serait nécessaire pour répondre aux besoins du service.

Les *warrant-officers*, qui sont d'un ordre relativement inférieur et appliqués à des travaux spéciaux, sont placés au-dessus des *petty-officers*. Tels sont les *boatwains* (maîtres d'équipage), les *gunners* (canonniers), les *carpenters* (charpentiers), et les *sailmakers* (voiliers). Les *warrant-officers*

sont nommés par le Président des États-Unis, qui peut les assimiler par la suite au rang d'enseigne, après cinq ans de service (*Revised Statute*, sect. 1491).

Au bas de l'échelle des officiers de marine sont les *petty-officers*, marins d'un ordre inférieur, sortis du milieu de l'équipage, à raison d'une aptitude et d'un zèle remarqués. Ils n'ont ni commission ni warrant; ils sont sans qualité pour en obtenir, mais ils peuvent être temporairement appelés à remplacer un *warant-officer*, même un officier commissionné. Alors ils ont droit à l'obéissance de tous ceux dont ils ont à requérir les services dans le cercle qui leur est tracé (sect. 1410). Leurs fonctions n'étant que temporaires, ils rentrent dans le rang après avoir achevé leur tâche, pour être repris plus tard, au même titre, s'il y a lieu, par le commandant.

CHAPITRE XI

DES FORCES DE LA MARINE MILITAIRE, DES ESCADRES ET DES ARSENAUX MARITIMES.

La marine militaire des États-Unis compte aujourd'hui cinq escadres dans les deux océans, manœuvrant dans les divisions affectées à chacune d'elles pour la conservation des droits de la nation et la protection due à son commerce.

Elles sont désignées sous les appellations suivantes : North-Atlantic, South-Atlantic, European, Pacific et Asiatic stations.

Il y a six arsenaux de marine, l'un à Portsmouth (New Hamsphire), un à Boston (Massachusetts), un à New-York, un à League-Island (Pennsylvanie, un à Norfolk (Virginie, et un autre à Mare-Island (Californie), indépendamment de quelques points de stationnement pour dépôts et autres destinations à l'usage de la marine (1).

Les escadres sont confiées à des contre-amiraux. Les *Navy yards* ou arsenaux sont placés sous le commandement d'un commodore.

Tous les services de la marine militaire sont centralisés au Secrétariat de la Marine à Washington, et répartis dans divers bureaux dont plusieurs ont pour chefs des commodores.

(1) *The report of the Secretary of the Navy*, 1886, p. 42.

CHAPITRE XII

DES ENROLEMENTS ET DE L'INSTRUCTION DES MARINS.

Aux État-Unis, le service de la marine militaire n'est point obligatoire pour le citoyen. On n'y connaît point l'inscription maritime comme en France, pas plus que la presse des matelots telle qu'elle est pratiquée en Angleterre. Les besoins restreints de ce service avaient même fait re-repousser du personnel des équipages les étrangers non naturalisés (acte du 3 mars 1813). Mais les nécessités de la guerre de rébellion ont ouvert les rangs à tous, étrangers et nationaux, sans distinction (acte du 28 juin 1864). Cet état de choses s'est maintenu depuis. Toutefois, une restriction que l'intérêt public réclamait impérieusement a été faite à cette règle : ainsi nul ne peut être élevé au grade d'officier, s'il n'est d'abord citoyen des États-Unis (1); un étranger n'y pourrait prétendre, tant qu'il n'aurait point été naturalisé. Nous reviendrons bientôt sur ce point.

Il y a aux États-Unis plusieurs places affectées particulièrement aux opérations de recrutement ; on les appelle des rendez-vous. Il y en a pour la marine comme pour l'armée. Là, des officiers expérimentés, désignés par l'autorité supérieure, se tiennent en permanence, à des époques et à des jours et heures annoncés publiquement, pour recevoir les offres des hommes qui veulent faire partie des équipages de la marine militaire.

Il faut d'abord tenir compte de plusieurs prohibitions d'engagements : la loi défend d'admettre dans la marine militaire tout officier qui, investi d'une commission des États-Unis, au commencement de la guerre de rebellion,

(1) *The revised Statut. of the U. S.*, sect. 1428.

se serait ensuite jeté dans les rangs des États dits confédérés, ou de l'un d'eux, pour combattre contre l'armée de l'Union (1).

Une autre défense écarte les jeunes gens âgés de moins de quatorze ans. Quant à ceux âgés de quatorze à dix-huit ans, ils peuvent être engagés dans la marine comme *boys* jusqu'à l'âge vingt et un ans. Mais leur engagement n'est valable qu'autant qu'il s'appuye sur le consentement des pères ou tuteurs (*Revis-Statut.*, sect. 1419, amendée) (2).

Une autre défense comprend, dans son ensemble, les fous, les ivrognes et les déserteurs de l'armée et de la marine des États-Unis, sans parler de ceux qui ont été condamnés comme coupables de crimes infamants (sect. 1420).

La durée d'un engagement, à part celui de *boy*, ne peut dépasser cinq années. Le Président a le pouvoir de le faire cesser plus tôt, s'il le juge utile (sect. 1418).

Dans le cas où l'individu qui s'offre au recrutement voudrait s'engager comme *ordinary seaman* (simple matelot), il devrait justifier de deux ans de service à la mer. S'il s'agissait, au contraire, d'un *seaman* d'un degré supérieur, il lui faudrait passer un examen réglementaire attestant sa capacité professionnelle et justifier de quatre ans de service à la mer.

Quant au *landsman* (homme fait, étranger à la mer), il n'est plus accepté, passé l'âge de trente-trois ans. Cependant la limite d'âge pourrait être prolongée jusqu'à trente-huit ans, avec l'autorisation du département de la marine, dans le cas où cet homme saurait exercer un métier utile à bord.

Ces premières données posées, et les conditions de l'engagement arrêtées verbalement, le sujet est soumis à une double inspection médicale et professionnelle. Si ces

(1) Acte du congrès du 13 mai 1884, 48e congrès, sess. 1, ch. XLVI, p. 21. — (2) L'âge quatorze ans a été substitué à celui de seize par un acte du 23 février 1881, 46e congrès, sess. 3, p. 338.

investigations donnent un résultat satisfaisant, l'individu enrôlé prête un serment d'allégeance aux États-Unis, et il signe les articles du règlement maritime, dont il lui est donné lecture par un officier de marine. L'inspection médicale étant sujette à revision, les arrangements ne sont que provisoires, et l'officier de recrutement ne peut faire jusque-là aucune avance de fonds, ni payer aucune prime, si ce n'est sur l'autorisation du Secrétaire de la Marine, et encore à la condition d'exiger une caution solvable, pour assurer la restitution des sommes qui seraient versées à l'engagé, en cas de résiliation du traité.

Nul ne peut être engagé à titre de *petty officer*, ni pour un poste plus élevé que celui de *seaman*, à moins qu'il ne s'agisse d'un chauffeur.

L'engagé est tenu de se rendre immédiatement à bord d'un bâtiment appelé *receiving vessel* (bâtiment de réception); mais, auparavant, l'officier de recrutement lui remet les vêtements strictement nécessaires pour qu'il se présente convenablement à bord, plus, deux feuilles destinées à le faire reconnaître au lieu de destination. L'une de ces feuilles indique son signalement, ses antécédents, son degré de capacité, etc. L'autre constate les conditions particulières de l'engagement et les versements qui auraient pu lui être faits (1).

Lorsque les recrues se rendent à bord des *receiving vessels*, le commandant vérifie, à l'aide des feuilles qui lui sont présentées, l'identité des sujets, et il fait procéder immédiatement à la visite de ceux-ci par le médecin du bord. Dans le cas où cet examen révélerait quelque cause de rejet, il en serait référé au commandant de la station navale, qui ferait procéder à la revision de cette opération par deux ou trois médecins plus anciens, autant que possible, que celui dont l'examen serait à reviser. Si le sujet était, par suite, reconnu impropre au service, il

(1) Voir, pour tous ces détails, *The regulations for the government of the U. S. Navy*, 1885, p. 178 et suiv., à défaut du nouveau règlement, qui n'est pas encore publié.

serait renvoyé après constatation des faits, et le gouvernement autorisé à rentrer dans les sommes qui auraient pu être avancées en son nom. Si au contraire aucune objection ne s'élevait contre l'examen du médecin du bord concluant à l'admission, le commandant recevrait le sujet qui serait inscrit de suite sur le registre de marine et recevrait, à titre d'avance, la somme convenue par l'engagement.

Le commandeur du *receiving vessel* est tenu de prendre les précautions nécessaires pour empêcher les désertions et ne doit permettre aucune sortie, à moins du consentement de l'officier commandant la station. (Voir *The regulations for the Navy*, n° 1049.)

Les recrues, jusqu'à leur départ, sont soumises à des exercices qui les préparent aux travaux maritimes et point à d'autres. Généralement, elles passent six mois à la station servant de quartier général pour les novices (*apprentices*) à Coaster's harbor Island (Rhode-Island). Là on leur donne des notions d'écriture, d'arithmétique, d'histoire et de géographie, et on les façonne aux travaux de timonerie (*steerage*), au soulèvement du plomb de sonde (*heaving the lead*), à faire du cordage, des épissures, à se tenir à l'aviron et à toutes les autres pratiques des bâtiments de guerre. L'administration prend un soin particulier du *boy* (*apprentice*); elle l'éloigne, autant que possible, du contact avec le reste de l'équipage. Elle ordonne au commandant de l'empêcher de servir qui que ce soit comme domestique, jusqu'à la fin de son engagement. A vingt et un ans, on le dresse à la propreté, à la promptitude dans l'exécution des ordres qui lui sont donnés, à se rendre attentif à ses devoirs. Après les premières épreuves, on dirige le novice sur les *training ships*, c'est-à-dire les vaisseaux-écoles appelés aujourd'hui Portsmouth, Jamestown et Saratoga. Là ils sont répartis dans les chambrées, pour y coucher seuls, chacun dans son lit, sous la surveillance du maître d'école ou de l'un des petty officers. Ces trois bâtiments, atteints de vétusté, ne font plus aujourd'hui qu'un service insuffisant. On en demande le remplacement par deux

bâtiments d'un fort tonnage qui réuniraient tous les perfectionnements acquis par la marine militaire, afin de développer davantage l'éducation des jeunes matelots.

C'est des *training ships* que sont tirés les *boys* envoyés sur divers points pour faire face aux besoins du service, lorsque les commandants de ces bâtiments reçoivent l'ordre d'en expédier un nombre déterminé sur un vaisseau en partance. Si le détachement demandé est inférieur au chiffre des hommes disponibles, un choix est fait parmi eux, et la préférence est donnée à ceux qui ont le plus long temps de bord, tout en faisant la part de ceux qui, quoique moins anciens, sont présumés réunir, à un degré supérieur, les qualités propres à en faire des *petty officers*, des mécaniciens, etc. Le commandant auquel le détachement est envoyé a le droit de réclamer contre ces choix s'ils ne répondent pas aux besoins. C'est au Secrétaire de la Marine à apprécier et à faire droit, s'il y a lieu, aux réclamations.

Le Secrétaire de la Marine, voulant présenter en 1866 l'état de l'effectif des *apprentices*, le chiffre ainsi :

A bord des bâtiments d'école stationnés ou en croisière.	665
A bord des bâtiments affectés au service général de la marine inégalement répartis dans les escadres....	530
Ensemble..............................	1195
Les demandes d'entrée au service se sont élevées pendant l'année écoulée, à..........................	2674
Nombre de rejets pour causes diverses............	1773
Est resté.............................	901
Sur ce nombre 352 ont fait défaut à l'époque de l'engagement, après examen......................	352
On n'a donc employé au service que.....	549

chiffre comparativement minime, un peu plus de 1/5 du nombre des demandeurs (1).

(1) Voir pour tous les détails énoncés plus haut : *The regulations for the government of the Navy of the U. S.*, déjà cité, n° 350, 352, 696, 1143, etc., plus *The report of the secretary of the Navy*, 1877-78, p. 24, et *Report of the secretary for* 1886, p. 288 et *passim*.

CHAPITRE XIII

CHOIX DES PETTY OFFICERS.

Lorsque le détachement à fournir est arrivé à bord du vaisseau qui l'a réclamé, au commandant appartient le choix des hommes auxquels il veut donner des postes de confiance. Il nomme donc lui-même les *petty officers*, ceux au moins qui n'ont pas besoin, d'après la loi, d'une nomination spéciale. Quant aux marins chargés de services particuliers, tels que *sargeants*, *paymasters*, etc., les chefs de ces services nomment les hommes qui en dépendent, mais avec l'approbation du commandant et sur la recommandation du chef de bureau. (Voir *The regulations for the Navy* n° 250.)

En cas de vacance d'un emploi de *petty officer*, le commandant peut nommer, pour le remplir, tel homme de l'équipage qu'il en juge capable, en lui en donnant le grade. Cette nomination ne dispense pas l'individu nommé de son engagement antérieur, tellement que s'il vient à être rendu disponible ou révoqué, il reprend sa première condition sur le bâtiment.

Aucun engagé ne peut être transféré d'un lieu quelconque sur un vaisseau ou dans un arsenal, ou une station navale, ou un hôpital de marine, avec le rang de *petty officer*. Il redevient engagé simple, en quittant le service où il avait été tiré de l'équipage; sa qualité d'engagé n'est point mise en oubli, tant que dure son lien.

Un *petty officer* ne doit pas être privé de son emploi par le commandant d'un vaisseau, à moins qu'il ne tienne de lui sa nomination. Dans ce cas-là même, la révocation doit s'appuyer sur des causes légitimes, nécessaires à mentionner sur les registres du bord. Mais, pour conserver à

un nouveau commandant toute autorité sur les *petty officers*, celui dont il prend la place leur retire tous les grades qu'ils tenaient de lui, et le successeur les leur rend immédiatement. Cette règle est sujette à restriction. Ainsi aucun individu engagé pour remplir un emploi déterminé ne peut être réduit à un poste inférieur, si ce n'est par un ordre de départ donné par le Secrétaire de la Marine, ou par suite d'une sentence de cour martiale.

Le *petty officer* ne peut non plus perdre son grade par suite d'un fait de service auquel il serait étranger, par exemple, s'il était libéré avant terme, ou si le bâtiment cessait d'être en commission (Voir *The regulations for the Navy*, art. 5, sect. 4).

La condition des gens de l'équipage mérite une mention particulière, qui appelle aujourd'hui la sollicitude du gouvernement américain.

D'après les lois et les règlements relatifs au service de l'armée, tous les objets nécessaires au vêtement du soldat lui sont fournis gratuitement par le gouvernement. Rien n'est plus légitime que ce fait, en retour du dévouement au pays et des sacrifices qu'il réclame. Dans la marine militaire, au contraire, le matelot est tenu de payer de ses deniers, ou au moyen des retenues à lui faites, tous ses objets d'habillement, etc. Cette dépense seule lui coûte plus de 80 dollars. Si l'on y ajoute les 40 à 60 dollars (2 à 300 francs), dont le compte du matelot doit toujours être en avance, on verra que celui-ci est, dès le début, et reste ensuite constamment en dette envers le gouvernement. « Cette situation, dit le Secrétaire de la Marine, décourage ce malheureux; elle le démoralise et l'excite à la désertion. » Il y a donc lieu de réformer les lois et règlements sur ce point, afin de placer le matelot sur le même pied que le soldat, en lui donnant une preuve de sollicitude qu'il puisse aisément apprécier (1).

Cette cause d'infériorité relative n'est pas la seule dont

(1) *The report of the Secretary of the Navy*, 30 nov. 1877, p. 28.

le matelot ait à se plaindre. Ainsi le soldat a droit, pour des services exceptionnels, à un certificat de mérite, accompagné d'un supplément de paye pendant la durée de son engagement. On ne trouve aucune récompense de ce genre pour le matelot. Pendant la guerre civile seulement, le Congrès avait fait frapper deux cents médailles d'honneur, dont il ordonna la distribution aux *petty officers, seamen*, *landsmen*, et aux soldats du corps de marine qui se distinguèrent par quelque action d'éclat. Depuis, la loi semble n'avoir eu en vue que des *seamen;* car elle porte que ces hommes, pour des actions remarquables sur le champ de bataille, ou pour tout autre acte d'héroïsme, peuvent être promus *warrant officers* ou *acting master's mates*, recevoir une récompense de 100 dollars, et de plus, une médaille d'honneur (1). Cette faveur, tout exceptionnelle pour les *seamen,* blesse le sentiment d'égalité ; car si un simple matelot se distingue dans un combat, pourquoi ne sera-t-il pas aussi honoré que le *seaman?* En sera-t-il moins homme de cœur parce qu'il ne sera que matelot ? Mais, à ne le comparer qu'au soldat de l'armée, pourquoi n'a-t-il pas droit au certificat de mérite et à la récompense pécuniaire assurée à celui-ci en cas de services exceptionnels ? Ces distinctions font tache dans les institutions d'un peuple démocratique ; elles ne sauraient être trop tôt effacées. La loi française répond mieux, sous ce rapport, que le statut américain, aux vrais principes ; car, dans l'armée comme dans la marine, le signe de l'honneur brille sur toutes les poitrines, sans distinction de rang et de condition.

(1) *Act of Congress*, 17 may, 1864. *Rev. Statut,* sect. 1407.

CHAPITRE XIV

DES NOMINATIONS ET PROMOTIONS D'OFFICIERS DE LA MARINE. DE LEUR RETRAITE.

Le corps des officiers de marine de la ligne se recrute parmi les élèves de l'école navale d'Annapolis (*naval cadets*). C'est là qu'est la véritable pépinière d'où le gouvernement tire, chaque année, des sujets préparés pour le commandement. La guerre de la rébellion, qui avait créé des besoins exceptionnels, amena des dérogations à cette règle. Une marine volontaire fut autorisée, et dans ses rangs, le Président des États-Unis choisit un nombre limité d'officiers qu'il incorpora dans la marine régulière. Toute nomination au grade d'officier de marine est faite par le Président des États-Unis. Aucun nègre ne pourrait prétendre à cette faveur, pas plus que pour l'armée.

Avant 1882, les *midshipmen* (*naval cadets*), après avoir passé une année à la mer et traversé heureusement les épreuves de l'examen final d'études à l'Académie navale, n'avaient aucune autre justification à faire pour devenir enseignes, grade de début dans la hiérarchie. Si le nombre des *midshipmen* à pourvoir était supérieur à celui des emplois à donner, le choix se faisait d'après le classement des examens de sortie de l'école. Les *midshipmen*, qui restaient à l'état expectant, n'étaient pas moins employés au service, et avaient, à bord, le rang d'officiers de timonerie (*steering*), en attendant une vacance d'enseigne. Mais la difficulté, pour ne pas dire l'impossibilité, de donner des emplois à tous les *midshipmen*, a fait modifier notablement les lois existantes par un acte de 1882, dont il sera plus loin rendu compte.

Les préliminaires d'études de l'école d'Annopolis n'étaient

point exigées pour le grade de *master* (1). Il en est de même pour les *warrant officers* et pour les officiers chargés de services spéciaux. Mais les uns et les autres sont soumis à des examens médicaux et professionnels et à des justifications d'âge et de stage à la mer qui sont une garantie de leurs bons services pour le pays.

L'avancement pour les officiers a généralement lieu à l'ancienneté ; mais aucun d'eux ne peut profiter d'une promotion qu'après avoir franchi l'épreuve d'un examen de ses qualités physiques, fait par les chirurgiens du bord. Tous y sont soumis à chaque promotion. Un rapport défavorable serait une cause de rejet du candidat. Cependant, si celui-ci avait reçu des blessures en accomplissant ses devoirs de marin, il ne serait point exclu si le certificat du chirurgien attestait qu'il n'est point impropre, par ce fait, à remplir les devoirs du grade désiré (*Rev. Statutes*, sect. 1493, 1494).

Aucun officier d'un grade au-dessous de celui de commodore et aucun officier n'étant pas de la ligne, ne peuvent prétendre à un grade supérieur, sur la liste d'activité de la marine, à moins que la preuve de leurs qualités mentales et professionnelles n'ait été faite par eux devant un comité d'examen composé d'officiers nommés par le Président des États-Unis, au nombre de trois au moins, et d'un grade plus élevé que celui de l'officier à examiner. En temps de paix, les mêmes justifications seraient exigées des commodores qui aspireraient au grade de contre-amiral. L'officier soumis à l'examen a le droit d'assister à l'audition des témoins et il peut présenter ses observations. Mention du tout est faite, et l'opinion du comité est constatée dans un rapport transmis au Président des États-Unis, pour recevoir ou non son approbation (sect. 1500, 1501, 1502).

Aucune révocation d'officier n'a lieu qu'après les investigations en question et le dépouillement du dossier de

(1) Le grade de *master* a été aboli comme on l'a dit plus haut. — Acte du Congrès du 21 avril 1864, vol. XIII, p. 53. *Rev. statutes*, sect. 1496, 1497.

l'inculpé aux archives de la marine, à moins que cet officier, dûment informé de l'enquête, ne se soit point décidé à y prendre part (sect. 1503).

Tout officier au-dessous du grade de *commander*, porté sur la liste d'activité, réclamant une promotion, et trouvé impropre au service, jouit d'un sursis d'une année, à l'expiration de laquelle il est réexaminé, et, dans le cas d'un nouvel insuccès, il est renvoyé du service (sect. 1505).

Tout officier de marine peut, de l'avis et du consentement du Sénat, être avancé de trente numéros sur son rang, pour un fait remarquable, accompli dans une bataille, ou pour un acte d'héroïsme exemplaire (sect. 1506). L'officier nommé à un grade supérieur par ces considérations est promu, encore bien qu'il n'y ait aucune vacance libre dans ce grade. Mais, dès lors, toutes autres promotions seraient suspendues, si ce n'est pour la même cause, jusqu'à ce que le cadre eût été réduit aux proportions normales (sect. 1507).

Tout officier de ligne appartenant à un corps de volontaires ou de la marine régulière, peut être avancé d'un grade si, sur la recommandation du Président, il reçoit les remercîments du Congrès pour sa remarquable conduite dans un combat contre l'ennemi, ou pour un fait d'héroïsme accompli dans l'exécution de ses devoirs professionnels (sect. 1508).

Un vote de remercîment du Congrès, adressé à un officier de marine, ne touche que lui seul, en ce sens que si, disposé à se retirer, il n'était retenu que par cette considération, à rester sur la liste d'activité, ce fait n'entraverait point l'avancement des officiers qui, sans cela, auraient droit à une promotion (sect. 1509).

Aucune promotion occasionnée par la retraite, le décès ou la démission d'un officier qui a été l'objet d'un vote de remercîments, ne peut être faite qu'autant que le nombre des officiers de ce grade serait moindre que celui autorisé par la loi (sect. 1510).

Les précautions minutieuses de la loi, à chaque pas que fait l'officier de marine dans sa carrière, sont la reproduc-

tion de celles adoptées envers les officiers de l'armée de terre. Elles paraîtraient fort ombrageuses si elles ne témoignaient de l'insuffisance des études faites dans les écoles du gouvernement, et du défaut de préparation des sujets qu'on y admet. Mais, tant que des préventions ultra-démocratiques prévaudront, sans tenir aucun compte du bénéfice des concurrences qui devaient être admises au début, il faudra accepter comme très sages les examens moraux et professionnels exigés, comme étant la meilleure garantie pour le bon fonctionnement du service de la marine.

Aucune nomination d'officiers, par promotion ou autrement, n'est valable, on l'a vu, qu'autant qu'elle émane du Président des États-Unis, et qu'elle est confirmée par le Sénat. Mais ce droit ne s'étend pas jusqu'à accorder à ces officiers des brevets qui leur conféreraient, comme à ceux de l'armée, à titre de récompense nationale, un rang supérieur à celui de leur grade, avec des avantages d'une réelle importance.

Aucun de ces officiers ne peut être mis sur la liste de retraite qu'à raison d'une incapacité physique ou mentale (sect. 1445).

Les officiers de la marine active d'un grade non inférieur à celui de *commander*, qui auraient obtenu les remercîments du Congrès, pour leur conduite pendant la guerre de rébellion, ne reçoivent leur retraite qu'après cinquante-cinq ans de service pour le compte des États-Unis, à moins qu'une cause spéciale n'y ait donné lieu (sect. 1446).

Lorsque le cas reproché à l'officier a été soumis à l'appréciation d'un comité de chirurgiens et d'un comité de promotion, s'il n'est pas recommandé par ces deux comités à la fois pour une promotion, il est placé sur la liste des retraités (sect. 1447).

Quand un officier commandé pour un service se déclare incapable de le remplir, le Président peut, si bon lui semble, ordonner que le cas soit soumis à l'examen d'un comité de cinq officiers commissionnés au moins, et de neuf

au plus, dont les deux cinquièmes appartiennent au corps médical de la marine. Ces officiers sont, autant que possible, d'un rang supérieur à celui dont le cas est soumis à l'examen (sect. 1448). Ce comité est autorisé à rechercher les faits ayant pu occasionner l'incapacité, à en préciser la nature, et il réunit dans ses mains les pouvoirs d'une cour d'enquête et d'une cour martiale (sect. 1449). Si, du rapport à faire par ce comité, il résulte que l'incapacité n'est point le résultat d'un acte de service, le Président, s'il approuve ces conclusions, peut renvoyer l'officier du service actif, avec la paye d'un congé, ou le faire rayer de la liste de la marine, avec la paye d'une année (sect. 1454).

Un officier de marine ne peut être renvoyé du service actif sans avoir été préalablement entendu, s'il le demande, par un comité de retraite de la marine. Exception a lieu pour le cas où le Président est autorisé à faire droit à la demande de l'officier ou à raison de l'âge et de la longueur du service de celui-ci, et dans le cas encore où le comité d'examen ne l'aurait pas recommandé (sect. 1455).

L'inconduite de l'officier ne suffit pas pour motiver sa mise à la retraite. Il est nécessaire de convoquer une cour martiale pour qu'elle statue sur les cas qui lui sont soumis (sect. 1456).

Il y a deux sortes de retraites : l'une définitive, qui fait rayer l'officier du registre de la marine ; l'autre qui le dispense du service actif, tout en le maintenant à son rang. Il continue de porter l'uniforme et il est soumis, comme par le passé, aux cours martiales (sect. 1455).

Les officiers inscrits sur la liste de retraite sont privés du commandement, excepté dans les circonstances ci-après indiquées.

Neuf contre-amiraux peuvent être placés sur la liste de retraite, sans nuire au droit réservé au Secrétaire de la Marine d'élever au grade de contre-amiral, en sus de ceux ci-dessus, des commodores ayant commandé des escadres, ou qui auraient rendu d'autres services signalés (sect. 1460).

Aucun officier placé sur la liste de retraite de la marine ne peut être employé au service actif, si ce n'est en temps de guerre (sect. 1462).

Il est loisible au Président des États-Unis, de l'avis du Sénat, de confier à des officiers placés sur la liste de retraite, en temps de guerre, le commandement d'une escadre, avec le titre d'officier de pavillon (*flag officer*), pourvu qu'il ne s'agisse pas d'un officier d'un grade au-dessous de *commander*. Les officiers ainsi appelés pour commander des escadres ou de simples vaisseaux peuvent être rétablis sur la liste d'activité, sur la recommandation du Président, après avoir reçu les félicitations du Congrès pour leurs exploits et leur bravoure contre l'ennemi (sect. 1464, 1465).

Les règles relatives à la suspension et à la révocation des officiers de marine, en temps de paix et en temps de guerre, par le Président des États-Unis et par les cours martiales, sont les mêmes que pour les officiers de l'armée, telles qu'elles ont été rapportées plus haut.

Sont écartés du service de marine tous individus qui, ayant accepté une commission des États-Unis au début de la guerre de rébellion, se sont ensuite jetés dans les rangs des insurgés (1).

Tout officier acceptant un poste diplomatique est considéré comme démissionnaire (sect. 1440).

L'officier renvoyé du service par une sentence de cour martiale, ou ayant démissionné pour échapper à cette sentence, ne peut rentrer dans le corps des officiers de marine (sect. 1441).

Le Président des États-Unis peut, suivant qu'il le juge utile, accorder à des *warrant officers*, après cinq ans de service, un rang égal à celui d'enseigne (sect. 1491).

La retraite des officiers de marine est calquée, à plusieurs égards, sur celle des officiers de l'armée ; mais elle en diffère sur d'autres points, en considération de la diversité des services.

(1) Voir 48e Congrès, sess. 1, p. 21, 13 mai 1884.

Après quarante ans de services pour les États-Unis, un officier de marine peut, sur sa demande, obtenir sa retraite du Président (sect. 1443).

Les officiers de marine en retraite après quarante-cinq ans de service, et ceux qui ont été mis à la retraite sur leur demande, par le Président, après quarante ans de service, ont droit, quand ils ne sont pas sur la liste d'activité, à un traitement égal à 75 pour 100 de celui alloué au rang ou grade qu'ils occupaient à l'époque de leur retraite. Il en est de même pour les officiers qui se trouvent en état de maladie ou d'incapacité résultant de blessures reçues dans l'accomplissement de leur service (sect. 1588).

Cependant les deux dispositions ci-dessus mentionnées ne s'appliquent point au *lieutenant commander*, au lieutenant et au *lieutenant junior*, à l'enseigne, etc.

CHAPITRE X

DE L'ACADÉMIE NAVALE D'ANNAPOLIS.

SECTION PREMIÈRE

Des conditions d'admission.

De même que l'armée, la marine a une école ou académie chargée d'instruire et de préparer gratuitement des sujets pour le recrutement des officiers de la marine. Cette école, établie originairement à Annapolis (Maryland), a été pendant la guerre de rébellion, transférée à Newport (Rhode-Island); après la guerre, elle a été rétablie à Annapolis, où elle fonctionne aujourd'hui avec un certain accroissement d'étendue, sous la surintendance d'un officier supérieur de cette arme.

La surintendance s'exerce sous les ordres du Secrétaire de la Marine; elle embrasse le gouvernement supérieur de l'école, de tout le personnel académique, de tous les services nécessaires à l'enseignement, la surveillance et la garde de tout ce qui appartient à cette institution.

Le commandant des *naval cadets* est un officier d'un grade égal ou supérieur à celui de capitaine. Il exécute les ordres du surintendant, avec un rang immédiatement inférieur au sien.

Viennent ensuite les chefs des services spéciaux : médecin, chirurgien, chapelain et les officiers secondaires, puis les professeurs et leurs suppléants dans les diverses parties de l'enseignement. Tous les chefs de service sont nommés par le Président des États-Unis.

On a formé un comité d'académie (*academic board*) composé du surintendant, qui en a la présidence, et des professeurs en titre. Il est convoqué aussi souvent que le

surintendant le juge utile. Ces convocations ont pour objet l'examen des candidats pour l'admission à l'académie, les décisions à prendre sur les examens, les rapports à en faire, les recommandations à donner, s'il y a lieu, en faveur de certains sujets rejetés, pour leur rendre possible un deuxième examen, le choix des livres employés pour les études, les perfectionnements des méthodes d'enseignement, et autres sujets proposés par le surintendant.

Les cours académiques se composent généralement de l'étude de l'art de la navigation, des mathématiques, de la physique, de la construction des machines, du génie appliqué à la vapeur, de l'astronomie, du mesurage et du sondage des côtes, des moyens d'attaque et de défense à la mer, des langues anglaise, française et espagnole, de la danse, de la gymnastique, etc. La distribution des études est faite par le Secrétaire de la Marine, d'après un ordre méthodique qui ne varie guère, quoique difficile à mettre en rapport avec l'insuffisance d'instruction de beaucoup de sujets qui tentent le premier examen.

A l'origine, un petit nombre de jeunes gens fut appelé à jouir de la faveur de cet enseignement; mais les nécessités de la guerre de rébellion rendirent impérieux l'élargissement du cadre des élèves qu'on appele *midshipmen*. On en éleva le nombre à plus de cinq cents, qui devaient être présentés sur le même pied et par le même mode que pour West-Point. Toutefois, la guerre n'étant qu'un état transitoire dans la vie d'un peuple, lorsqu'il vient à cesser, il y a lieu de ramener les choses sur un pied stable.

Tel fut l'objet d'un acte du Congrès du 2 mars 1867 (1). Cet acte ordonna qu'à l'avenir il y aurait à l'académie navale autant de cadets que de membres de la chambre des représentants et de délégués de territoires au Congrès, plus un pour le district de Colombie et dix autres à nommer par le Président des États-Unis, en portant ses choix là où il le jugerait utile. Les présentations pour les districts

(1) *Statutes at large of the U. S.* Vol. XVI, p. 234.

congressionnels seraient faites par les membres de la Chambre et les délégués, en les appliquant annuellement chacun en ce qui le concernerait, à des jeunes gens résidant dans leurs districts respectifs. Cette répartition, faite sur un pied d'égalité, avait pour but de conjurer les rivalités jalouses qu'une autre combinaison n'aurait pas manqué de susciter. Quant aux présentations présidentielles, elles étaient faites primitivement d'année en année, puis on ne les fit que tous les quatre ans, à chaque renouvellement de Président. Le Secrétaire de la Marine demande comme pour l'armée le rétablissement des pratiques antérieures.

Jusqu'à une époque rapprochée de nous, les examens étaient passés sans préparation. Aujourd'hui des justifications préalables d'études suffisantes sont exigées des candidats, comme cela a lieu pour West Point (1).

Pour l'exécution de cette mesure, l'on s'en référa à la loi de 1862, qui ordonnait que le Secrétaire de la Marine, dès le 5 mars de chaque année, notifierait aux membres de la Chambre et aux délégués les vacances qui pourraient exister pour leurs districts à l'académie. En conséquence ceux-ci, suivant l'occurrence, font leurs présentations. Mais, s'ils négligent ce devoir avant le 1er juillet suivant, les présentations ont lieu par le Secrétaire de la Marine, à son choix. A l'époque indiquée pour l'examen d'entrée, l'on interroge ceux qui se présentent. Les questions sont bien simples. Il suffit de prouver que l'on sait lire, écrire et compter, et de posséder des notions élémentaires sur la géographie et l'histoire, surtout celle des Etats-Unis (2). Quiconque ne peut répondre d'une manière satisfaisante est renvoyé, à moins qu'une recommandation du comité académique n'obtienne pour lui la faveur d'un deuxième examen.

Tout candidat doit justifier qu'il est âgé d'au moins quatorze ans et de dix-huit au plus. Il est soumis à l'exa-

(1) Voir *The regulations of the U. S. naval Academy*, 1867, p. 13, ch. III. — (2) Voir *the report of visitors of* 11 june 1886, *being a part of the report of the secretary of the Navy*, p. 77.

men de l'un des médecins de l'académie, et n'est admissible qu'autant que le rapport atteste la constitution robuste et les aptitudes physiques du sujet pour les exercices de marine. Le règlement contient une assez longue énumération des défectuosités de constitution qui rendent un candidat inacceptable aux épreuves mentales et d'éducation. Si l'examen physique, moral et professionnel est satisfaisant, le candidat est admis, à titre de *naval cadet* (précédemment appelé *midshipman*) à prendre part aux études de l'académie. Il se pourvoit, à ses frais, de vêtements et d'objets de literie à son usage. Il doit faire aussi le dépôt, entre les mains du payeur, de 100 dollars, dont il est crédité sur le registre de comptabilité. Cette somme est destinée à former une réserve et à pourvoir à des dépenses autorisées par le département de la marine, sous la direction du surintendant. En cas d'admission, il est fait compte au cadet de sa dépense de voyage jusqu'à l'Académie. S'il y a insuccès, il n'a droit à aucune indemnité. En même temps, s'il venait à renoncer à la carrière dans le cours de la première année, il devrait restituer les frais de voyage dont il aurait été couvert à l'époque de son admission.

Le *Board of visitors* (comité des visiteurs), dont il va être bientôt parlé, propose dans son rapport en 1886, d'introduire quelques règles supplémentaires. Il voudrait qu'on soumît le *naval cadet*, avant son admission, au même serment que les *military cadets*, et qu'on l'obligeât à signer les articles de guerre applicable aux deux armes. L'on ne peut attribuer le silence de la loi sur ce point qu'à la nécessité qu'a fait subir la guerre de rébellion de recourir au service de marins étrangers. Ce serment serait ainsi conçu : « Je jure solennellement de soutenir la Constitution des Etats-Unis, de porter allégeance à son gouvernement, de maintenir et défendre sa souveraineté, préférablement à toute autre allégeance que je puis devoir à tout autre État ou pays, ou d'obéir à tous les ordres de mes supérieurs et aux articles du gouvernement de la

marine des États-Unis. » Cette formule ne semble point encore avoir été ordonnée.

SECTION II

Des examens ou des bâtiments d'exercice.

La durée des cours est de six années.

Les *naval cadets* sont soumis à des examens semestriels et de fin d'année; ceux-ci sont qualifiés : *June examinations*. Ces examens embrassent toutes les matières enseignées pendant l'année. Le résultat permet de classer les élèves suivant leur mérite relatif, déterminé sur des bases régulières. Pour donner aux examens de fin d'année une plus grande solennité, et montrer la justice qui y préside, il est formé, chaque année, un comité composé de sept personnes compétentes, désignées par le Président des États-Unis et auxquelles sont ajoutés deux sénateurs et trois membres de la chambre des représentants, élus par les présidents de ces chambres respectivement. On l'appelle comité des visiteurs. Il assiste aux examens des diverses classes, y compris celui final dit *graduation*. Il prend des notes, et rend compte, en outre, de l'ordre, de la discipline, de l'administration, et fait ensuite son rapport au Secrétaire de la Marine sur le résultat de sa mission.

Si le candidat se montre incapable, à l'examen d'entrée, et s'il est dans l'un des cas de faiblesse de constitution physique prévus par le règlément, il est renvoyé, à moins d'une recommandation du comité d'académie. Quant aux examens académiques passés devant le comité, le ministre, sur le rapport qui lui en est fait, admet aux réexamens ceux qui lui seraient recommandés par le conseil académique, lequel doit expliquer le motif qui l'empêcherait de recommander les autres.

Aucun étudiant renvoyé de l'Académie ou rayé de la liste de la marine pour cause d'incapacité ou d'inconduite,

ne peut rentrer dans cet établissement, à moins d'une recommandation du comité. En cas de rentrée, le Secrétaire de la Marine indique la classe où elle aura lieu et prescrit les autres conditions qu'il juge utiles.

A l'expiration des quatre premières années d'études les *naval cadets*, qui ont réussi dans leurs examens, entreprennent deux autres années d'études en mer. Ils sont embarqués sur des bâtiments de la marine des États-Unis pour parcourir les mers en y étudiant les exercices de la navigation, la manœuvre de la machine à vapeur et les soins à y donner, et continuer l'étude des langues française et espagnole. C'est au retour de ce voyage que le *naval cadet* est admis à passer son examen final. Mais auparavant, il doit produire un certificat du commandant attestant sa bonne conduite et son attention à ses devoirs, plus le journal du bord tenu par le *naval cadet*, signalant tous les détails qu'il a observés, tous les calculs se rattachant à la marche du bâtiment, sans aucune rature. Cet examen porte sur l'art de la navigation, sur la tactique navale, sur l'emploi du canon, des torpilles, sur les langues française et espagnole et sur la loi internationale. Ils sont, en un mot, exercés à toutes les manœuvres et à la direction des bâtiments, comme préparation au commandement qu'ils exerceront un jour, sans négliger les autres études que les officiers à bord sont chargés de leur faire faire. Cet enseignement pratique est des plus féconds, en ce qu'il fait bien saisir par les élèves l'importance et les difficultés de la science et la responsabilité de l'officier de marine.

Cet examen étant le plus important entre tous, il est passé devant un comité composé de cinq officiers d'un grade égal ou supérieur à celui de *commander*, et dont l'un ou plusieurs sont d'un grade supérieur à celui de capitaine, et d'un ingénieur en chef. Ce comité, après avoir soumis à l'examen final les cadets remplissant les conditions voulues, rassemble les notes prises sur chaque cadet examiné dans les diverses branches des épreuves,

il précise les degrés qui les distancent les uns des autres, de manière à faire profiter les plus méritants de leur droit de préférence sur la liste de promotion. Ce rapport est adressé au Secrétaire de la Marine.

Ce haut fonctionnaire réclame un changement notable dans une partie du service qu'il voudrait voir réduire de six ans à quatre ans. Voici les raisons qu'il invoque : « Aujourd'hui, dit-il, à l'expiration des quatre années d'études les *naval cadets* répartis dans diverses escadres, à travers le monde, reçoivent l'ordre de revenir pour passer leur examen final, dont le résultat permettra de faire un classement et des désignations pour remplir les vacances. Ceux qui ne pourront être placés recevront un certificat de décharge honorable. Ils auront donc passé à bord deux années, pour apprendre un service qui ne leur sera point utile pour une autre carrière, et qui entraîne une grande dépense pour le gouvernement. Que l'on supprime les deux années en mer ; le service sera réduit à quatre années ; au commencement de l'année finale, les cadets seront partagés en deux divisions qui suivront des cours les mieux appropriés à la branche de service pour laquelle ils se sentiront plus d'aptitude. Après quoi, les choix seront faits pour remplir les vacances. Ceux qui ne seront pas pourvus d'un grade recevront un certificat attestant leur aptitude, et en même temps une décharge de service dans des termes honorables. De cette manière, les cadets remerciés auront reçu pendant quatre ans une éducation gratuite, sans rendre aucun service, et ils profiteront de deux années retranchées du service de six années, qu'ils emploieront utilement en vue de leur avenir ; ce sera pour eux un avantage supérieur à une année de solde qui leur est payée aujourd'hui comme indemnité. Par ce moyen aussi les districts auront deux années en plus pour faire leurs présentations de candidats à l'académie, et le gouvernement fera un bénéfice annuel de 300,000 dollars. Le cours de six années n'avait été imaginé que pour diminuer le nombre des prétendants. Ce motif a disparu depuis que

les admissions ont été réduites aux proportions des vacances à remplir (1).

SECTION III

Modification dans la condition des cadets.

Un acte du Congrès du 4 juillet 1864 autorisait le Secrétaire de la Marine à introduire dans l'académie cinquante cadets ingénieurs et des élèves constructeurs, pour y recevoir une instruction distincte et spéciale sur les branches d'études, les mieux appropriées à ces sujets. Mais toutes les dispositions qui les concernaient ont été depuis annulées, comme on le verra bientôt.

En effet une loi du 5 août 1882 dispose que le titre de *midshipman* sera changé et remplacé par celui d'enseigne. Il s'agit ici, on le comprend, non plus du *naval cadet*, mais de celui qui, sorti de l'académie avec diplôme, est promu au grade d'enseigne (2). Le titre de *midshipman* (élève) disparaît à son tour.

Cette loi déclare d'abord qu'il n'y aura plus de distinction entre les cadets *midshipmen* et les cadets *engineers*, mais seulement des naval cadets à provenir des choix attribués par les lois antérieures aux districts congressionnels et au Président des États-Unis. Les *naval cadets*, sortant après six ans d'études couronnées par de bons examens, seront aptes à remplir le grade le plus bas de la ligne dans le corps des ingénieurs, ou dans la marine, ou dans le corps de l'infanterie de marine. Néanmoins, il ne sera fait de nominations annuelles à ces grades, que dans la proportion des vacances qui s'ouvriraient. Ces vacances seront remplies par les *naval cadets* diplomés, par ordre de mérite, suivant la détermination faite par le comité d'académie de l'école navale. La destination des élèves sortants pour l'un ou l'autre des trois corps de marine sera faite sur la recommandation du comité d'académie. Le nombre des appelés à cette faveur ne descendra pas au-

(1) *The report of the secretary of Navy*, 1886, p. 17. — (2) Acte du Congrès, du 5 août 1882, sess. 1re, ch. CCCXCI, p. 285.

dessous de dix par année, pour tous les gradués. S'il se trouvait plus de dix cadets sortants à pourvoir, ceux qui ne seraient pas désignés pour un emploi vacant recevraient un certificat de gradué honorable plus une année de la paye affectée au service de mer pour les naval cadets. En conséquence de cet ensemble de mesures, la section 1521 des Statuts révisés des États-Unis s'est trouvée abolie, dans les parties contraires à cette loi de 1882.

Cet état de choses a reçu depuis une nouvelle modification en ce que tous les élèves de l'école navale, qui, après six ans d'études, ont réussi dans leurs examens et sont pourvus de diplômes, ont droit d'être admis comme enseignes de marine. Tel est l'objet principal d'un acte du Congrès du 26 juin 1884, qui supprime en même temps le grade de *junior enseigne* (1).

SECTION IV

De la discipline à laquelle sont soumis les naval cadets.

Les *naval cadets* étant considérés comme officiers de ligne de la marine sont soumis à tous les règlements maritimes, et justiciables des cours martiales de la même manière que les cadets de West Point (*Revised Stat.*, ch. x).

Examinons, d'après ces bases, dans quelles proportions est formé aujourd'hui le personnel des naval cadets, et les vacances qui s'y trouvent temporairement.

Le nombre des districts congressionnels est actuellement de 329 auxquels il faut ajouter les 5 territoires, le district de Colombie qui ont droit chacun à une nomination, plus les dix choix à faire par le Président. Cela fait un total de 345 places de *naval cadets*. Par un acte du Congrès du 2 mars 1885, les *appropriations* pour la marine comportent l'entretien de 295 *naval cadets*. Cela fait supposer qu'il y a 50 vacances provenant de démission, de rejets ou de décès.

(1) Acte du Congrès du 26 juin 1884, ch. CXXII, 48e Cong., p. 60.

Tout cadet admis doit signer, à titre d'adhésion, le règlement auquel sont soumis tous les élèves qui appartiennent ainsi aü service de la marine. Ce règlement fait, entre autres choses, défense au cadet de fréquenter les hôtels, les tavernes, les pensions bourgeoises, et tous autres lieux de plaisir, dans le voisinage de l'Académie, sans avoir obtenu l'autorisation du surintendant. Défense est encore faite à tous de se visiter réciproquement dans leurs chambres, de dissiper le temps d'une manière oisive, et de s'absenter sans nécessité pendant les heures de répétition. Aucune dettte ne peut être valablement contractée par un *naval cadet*. S'il était marié ou venait à se marier pendant son séjour à l'Académie, tout lien de droit serait rompu avec lui; il serait renvoyé. Défense est faite de recevoir plus d'un journal, et à la condition que l'abonnement sera payé à l'avance.

SECTION V

Condition pécuniaire et alimentaire du naval cadet.

Tout *naval cadet* a droit, pendant son cours d'études à l'académie, à une pension annuelle de 500 dollars, qui peut être portée à 540 dollars. Le cadet est crédité sur les registres du payeur de l'institution. Cette somme est supposée en rapport avec les besoins du cadet. Il lui est défendu de rien recevoir, de qui que ce soit, à titre de supplément. Les provisions de cette nature ne sont touchées que par le payeur, portées par lui au crédit du compte de l'élève, et employées conformément aux statuts réglementaires de l'Académie. Cette pension est destinée à pourvoir aux achats de vêtements, à l'entretien, au blanchissage et aux autres dépenses autorisées par le surintendant.

L'alimentation a été l'objet d'une sollicitude toute particulière. Elle consiste à fournir aux étudiants tous les objets de subsistance qui sont réclamés pour eux par un comité composé de trois officiers, choisis par le surintendant, et dont un doit sortir de charge à l'expiration de

chaque terme, pour être immédiatement remplacé. Ce comité fait les achats de denrées et de livres au prix le plus réduit du comptant, sans bénéfice autre qu'une remise de 6 p. 100 sur le prix d'achat, remise qui ne peut jamais excéder 300 dollars par mois. L'ordinaire des *naval cadets* se prend en commun ; il est réglé par le surintendant. Une inspection est organisée pour la vérification des denrées et le service de la table. Le compte du comité est arrêté chaque mois, et, en tout temps, ses livres et pièces de dépenses doivent être mis à la disposition des inspecteurs et du *board of visitors*.

A l'égard des objets d'habillement et autres, nécessaires au *naval cadet*, il peut se les procurer dans le magasin tenu dans l'enceinte de l'académie, par un agent ad hoc, détaché du corps des payeurs de la marine. Ce magasinier ne peut tenir que des articles autorisés et de bonne qualité. Il ne doit les livrer aux élèves que sur l'autorisation écrite du surintendant. Les fournitures sont mentionnées sur un livre officiel délivré à l'élève, et chaque mois, l'inspection en est faite, à titre de vérification, au bureau de la surintendance. Le compte du *naval cadet* est débité de ces fournitures, ainsi que des dépenses d'entretien et autres, dont il est tenu note par le secrétaire. 50 dollars sont mis en réserve, chaque année, sur la pension de l'élève, afin de lui procurer, à la fin de ses études, l'équipement complet qui lui sera nécessaire pour son nouveau grade.

Le gouvernement des États-Unis, en déclarant que ses écoles publiques sont gratuites, n'est pas toujours fidèle à son programme. Ainsi, il est constaté aujourd'hui, par les documents officiels, que les allocations du *naval cadet* sont tout à fait insuffisantes pour le couvrir de ses dépenses. D'un côté, il reçoit 500 dollars pour un an de pension, tandis que, d'autre part, ses dépenses pour onze mois seulement (le mois de congé étant mis à part) se totalisent par une somme plus élevée, y compris la retenue de 50 dollars dont il vient d'être parlé. Les hommes compétents réclament contre cette insuffisance de traitement ; ils voudraient que

le Congrès versât avec plus de libéralité les bienfaits du Trésor sur cette jeunesse intéressante qui fera un jour la force et peut-être la gloire du pays (1).

SECTION VI

Considérations sur l'enseignement donné à l'Académie d'Annapolis.

Les griefs reprochés à l'Académie navale sont, à plusieurs égards, les mêmes que ceux soulevés par l'organisation de l'école militaire de West Point. Pour l'une comme pour l'autre, la loi n'admet de présentation que par districts, et les choix sont faits isolément et exclusivement par les membres du Congrès et par les délégués des territoires. Quelques-unes seulement sont réservées au Président. Ce mode d'action abrite souvent des mobiles que la conscience réprouve; il en résulte un favoritisme antipathique aux mœurs démocratiques. D'autre part, l'absence de concours écarte des sujets distingués, qui feraient honneur au pays et lui rendraient d'incontestables services. L'émulation, qui donnerait à cette branche importante des services publics la plus grande somme d'hommes de valeur, est entièrement supprimée. Le hasard seul décide des choix; ce ne sont pas souvent les plus judicieux.

Les conditions d'admission sont si élémentaires qu'un bon élève des écoles primaires pourrait aisément y satisfaire. Cependant, combien ne compte-t-on pas de candidats qui viennent échouer devant ce programme primitif! « Avec notre système, disait il y a vingt ans le vice-amiral surintendant de l'Académie navale, nous sommes réduits, ou bien à ne recruter que des sujets d'un ordre de connaissances tout à fait inférieures, ou bien à rejeter la moitié des candidats qui se présentent (2). » Que deviennent, en présence de cet aveu, tous les éloges hyperboliques donnés à la diffusion de l'instruction chez les Américains? Ce rapport et d'autres documents officiels montrent combien est grande encore

(1) *Report of the secretary of the Navy*, 1866-67, p. 763. — (2) *Report of the secretary of the Navy*, 1867-68, p. 584.

la masse de population qui, aux États-Unis, repousse les bienfaits de l'instruction, ou n'y prend qu'une part indifférente, on pourrait dire nominale! C'est de là qu'est venue la prétendue nécessité d'abaisser le plus possible le niveau des connaissances exigées des candidats aux écoles militaire et navale! En agissant autrement, dit-on, c'est-à-dire en exigeant une plus grande étendue de connaissances, le Congrès aurait paru faire de ces centres d'instruction des séminaires d'aristocratie! N'arrive-t-on prs à un résultat analogue en abandonnant les candidatures au favoritisme?

Deux changements radicaux seraient nécessaires pour rémédier à l'état de choses actuel : d'abord l'élévation du degré d'études préliminaires à l'examen d'admission, puis le concours entre les candidats de chaque district. A cette compétition locale, mieux vaudrait encore substituer un concours général entre tous les candidats, de quelques régions des États-Unis qu'ils vinssent. Mais tant que l'esprit provincial prévaudra, son influence devra l'emporter sur de plus hautes considérations.

SECTION VII

Défectuosité de l'enseignement à l'école.

Le comité des visiteurs fit ressortir à la même époque, après le surintendant, toutes les défectuosités du système actuel, et il montra combien est préférable le système français. En effet, l'admission à l'école navale de Brest est ouverte à tous les jeunes gens de quatorze à dix-sept ans, sans distinction de département, comme aussi sans patronage d'aucune sorte. Le concours seul décide quels seront les élus. Aussi l'école ne se recrute que des sujets les plus distingués. Quelques vagues notions de lecture, d'écriture et de calcul ont toujours paru, en France, complètement insuffisantes pour aborder les hautes sciences : l'on a voulu, pour la marine de même que pour d'autres services, une préparation plus large qui rendît les

études spéciales plus fructueuses. Le programme pour l'école de Brest exige, en effet, des connaissances suffisantes : langues française, latine et anglaise, l'histoire, la géographie, la trigonométrie rectiligne, l'arithmétique, les mathématiques élémentaires, l'algèbre, la géométrie, le dessin de tête et le tracé graphique. Ainsi, au lieu d'un simple élève de l'école primaire, tel qu'on le reçoit à l'académie américaine, l'école de Brest n'admet qu'un sujet déjà initié à la littérature et aux sciences et connaissant bien sa langue maternelle. « En un mot, dit le surintendant, le candidat français connaît déjà, à son entrée à l'école de Brest, toutes les matières que l'Américain ne saura qu'à la fin de ses études à l'académie d'Annapolis. Des réformes sur ce point seraient donc désirables, ajoute le comité des visiteurs; mais « il n'ose en concevoir l'espérance tant que le droit de présentation constituera un patronage politique pour les membres du Congrès, trop intéressés à le maintenir (1). »

Cependant, en supposant le maintien de ce privilège, ne pourrait-on élever le niveau de l'examen ? Le peuple, dit-on, prendrait ombrage d'un programme qui, par son ampleur, semblerait exclure le plus grand nombre. Cette jalousie des conditions sociales tendrait à prouver combien les masses sont encore peu éclairées, même en Amérique, si elles ne peuvent comprendre que les nécessités des services publics doivent avoir le pas sur les considérations de personnes. Avant tout, un État maritime a besoin d'officiers instruits, pouvant rivaliser avec ceux des autres puissances. Les écoles publiques permettent à tous, pauvres et riches, d'acquérir gratuitement la somme de connaissances générales qu'on est en droit d'exiger, préalablement aux études spéciales. Le peuple ne peut rien vouloir de plus, et si de ses rangs ne surgissent que peu de sujets acceptables, la faute en est aux individus, non aux institutions. Le concours, ouvert à tous, répond aux objections, quelles qu'elles soient; dès lors il n'y a plus qu'à s'incliner, car les prin-

(1) Voir *The report of the secretary of the Navy*, déc. 1867, p. 593.

cipes démocratiques ont obtenu une pleine satisfaction. Arrêter l'essor des sociétés pour complaire à de bas instincts, c'est méconnaître la loi du monde civilisé, qui gravite sans cesse vers les perfectionnements, et dont les institutions doivent être en rapport avec cette tendance. Ajoutons qu'aux États-Unis l'intérêt populaire en cette matière est pleinement sauvegardé, car les candidats aux carrières spéciales militaire et navale jouissent d'une instruction gratuite dans les deux académies, faveur très grande qui est refusée aux Français, à cela près de quelques bourses accordées dans des circonstances particulières à des élèves méritants.

En attendant que l'esprit public permette d'opérer les réformes signalées, les comités de visiteurs demandent qu'on rende les études académiques le plus substantielles et le plus pratiques possible, en les dégageant de certains cours, très utiles d'ailleurs, mais impossibles à aborder à cause de l'insuffisance de préparation des *naval cadets*. Le comité de visiteurs en fonction en 1866-1867 demandait « un large sacrifice du programme d'études supérieures, car avant tout, dit-il, il faut faire des marins pratiques, puisque nous ne pouvons faire mieux (1). » Tous les hommes compétents insistent sur une étude pratique des langues française et espagnole.

Le favoritisme suit parfois l'élève pendant le cours de ses études. Un comité de visiteurs constate avec tristesse que des *naval cadets* renvoyés de l'académie navale pour inconduite flagrante y ont été réintégrés malgré les décisions sagement mûries du comité académique. Un tel relâchement de l'ordre établi compromettrait l'institution, si l'autorité venait à fléchir davantage devant des influences illégitimes, car sans discipline point d'armée, point de marine.

Dans le même ordre d'idées, ce même comité demandait le rappel de la loi qui ouvrait les portes de l'académie

(1) *The report of the secretary of the Navy*, 1868-69, p. 694.

navale aux novices (*apprentices*). Suivant lui, l'introduction de ces jeunes marins dans le corps des *naval cadets* tend à abaisser le caractère et la discipline de l'école. L'expérience montre, dit-il, que jusqu'à présent, les habitudes des *seamen* (hommes de mer), en général, sont de telle nature que mettre en contact avec eux les novices, pour les dresser aux travaux de la navigation, c'est exposer ceux-ci à une corruption redoutable à laquelle ils échapperont difficilement, et ils l'apporteront avec eux à l'Académie, après avoir fait leur apprentissage. Mieux vaudrait recruter ces enfants chez leurs parents directement pour l'Académie, que de les faire passer par les préliminaires dangereux du bord. On a remarqué, ajoute le comité, que, à très peu d'exceptions près, ces novices ne réussissent point dans la carrière académique. La mesure qui les y appelle manque donc son but, et il y aurait lieu de leur en fermer les abords, surtout à cause du très petit nombre de ceux qui en profitent.

Quoi qu'il en soit de cet état de choses, pleine justice doit être rendue aux professeurs chargés de lutter contre tous les obstacles qu'ils ont à vaincre. Il semble même qu'ils trouvent dans ces difficultés un stimulant de plus, qui leur permet de former des sujets. S'il est vrai que le niveau général de l'instruction, au début, ne soit pas en rapport avec les études à aborder, il se trouve cependant des *naval cadets* qui, mieux préparés par des études antérieures, abordent sans peine les études académiques et obtiennent des succès dans cette branche des services publics.

SECTION VIII

Du collège de guerre navale.

Jusqu'à présent, les études navales faites à Annapolis, tout incomplètes qu'elles sont, paraissaient suffire aux besoins du service. Cependant l'on ne pouvait nier le grand écart qui était signalé entre les études faites en Europe et celles pratiquées à Annapolis, eu égard surtout à la nullité ou à

l'insuffisance de la préparation chez la plupart des candidats présentés. L'on craignait que tenter davantage ne fît courir le risque de froisser bien des individualités toujours résistantes au progrès, par un faux esprit démocratique qui tend à amener l'égalité par la voie descendante. Cependant une raison supérieure dominait ces tristes considérations, c'est-à-dire le salut du pays! Comment pourrait-on, en effet, en cas de conflits avec d'autres puissances, soutenir la lutte, si l'on n'était point pourvu d'hommes fortement trempés dans les sciences appliquées ailleurs à la navigation, et si l'on manquait des engins énergiques d'attaque et de défense dont la force est centuplée par les inventions nouvelles qu'il faut connaître, et à la pratique desquelles les chefs et les auxiliaires doivent se familiariser promptement. Dans cette vue, il a été créé, à titre d'essai, un collège de guerre navale (*naval war college*), où des officiers supérieurs de la marine font des leçons sur des sujets que l'Académie est forcée de négliger, quoiqu'elles aient un trait direct à la marine militaire. Ces études, d'un ordre supérieur, concernent principalement les évolutions navales, la stratégie militaire, l'hygiène navale, la loi internationale, les modes de préservation des bâtiments en fer, et les devoirs de l'état-major général. Les deux années qui viennent d'être consacrées à ces cours sont d'un bon augure, et permettent d'espérer que le Congrès se résoudra à faire un fonds spécial pour cet enseignement si important. Vingt officiers ont été autorisés à le suivre et, le succès aidant, le nouveau *naval war college* fera partie intégrante des études de marine pour le grand profit de ce service (1).

(1) Voir *The report of the secretary of the Navy*, 1er décembre 1886, p. 26 et 153.

CHAPITRE XVI

DE L'INFANTERIE DE MARINE

L'infanterie de marine (*marine corps*) est un corps de troupes préposé à la garde et à la défense des bâtiments de mer et des établissements maritimes des États-Unis, soit dans le pays, soit à l'étranger. Il se compose d'un commandant ayant rang de brigadier général, un colonel, deux lieutenants-colonels, quatre majors, un adjudant-inspecteur, un payeur, un quartier-maître et deux aides, vingt capitaines, trente premiers lieutenants, trente seconds lieutenants, des sous-officiers, musiciens, etc., et deux mille cinq cents soldats (*Revis. Stat.*, sect. 1596).

Des attributions de grades ne feraient point obstacle à des promotions causées par des faits d'armes remarquables, accomplis en face de l'ennemi, ou par des actes d'héroïsme dans la carrière. Ce corps d'officiers reste entièrement distinct de celui de la ligne.

Des commissions par brevet peuvent être accordées aux officiers du corps de marine, dans les mêmes circonstances et de la même manière que pour les officiers de l'armée. Comme ceux-ci également, ils peuvent être avancés de trente points au plus, sur la liste de promotion, du consentement du Sénat, pour des actes de bravoure et d'héroïsme dans des combats. Ces promotions ont lieu encore bien que le cadre des officiers du grade à aborder soit plein. Les remercîments du Congrès adressés à un officier expliqueraient son avancement au grade immédiatement supérieur au sien.

Les engagements dans l'infanterie de marine ont lieu pour cinq ans au moins. Pendant toute la durée de ce service, les hommes de ce corps échappent à l'action de prise

de corps pour dettes antérieurement contractées. Les officiers et les soldats ont droit à la même paye et aux mêmes avantages que ceux accordés aux hommes de l'armée.

Le Président peut employer des détachements de ce corps sur des bâtiments de mer armés, sous le commandement des officiers de la marine de ligne. Aucun officier de ce corps ne doit exercer de commandement dans les arsenaux maritimes, *Navy-Yards*, ou sur un vaisseau des Etats-Unis.

Ce corps peut être appelé à agir dans les forts, dans les garnisons des États-Unis, le long des côtes, ou à remplir tout autre office, à la discrétion du Président. Il est soumis aux règles de discipline prescrites par ce haut fonctionnaire, et, quand il est à bord, il doit observer les règlements maritimes.

Toutes les prescriptions relatives à la retraite dans l'armée sont applicables à l'infanterie de marine.

Une disposition de la loi du 30 janvier 1885 porte que toutes promotions seront suspendues dans l'infanterie de marine jusqu'à ce que le nombre des officiers se trouve réduit à soixante-quinze. Les effets de la guerre de rébellion se font encore sentir dans ce corps, qui s'était démesurément agrandi et qu'il faut ramener à des proportions normales (1).

(1) Voir acte du Congrès du 30 janvier 1885, 48e cong., sess. 2, p. 293.

CHAPITRE XVIII

DES VIOLATIONS DE LA LOI ET DES RÈGLEMENTS APPLICABLES A LA MARINE. — COURS MARTIALES.

Les hommes de la marine militaire, se laissant conduire par de fâcheux précédents, et fatigués sans doute de la captivité du bord, s'enivrent souvent, et sont ainsi entraînés à enfreindre la loi et les règlements maritimes. Plus des trois quarts des peines infligées dans la marine, dit un chef de bureau, sont dues à des actes commis par abus de boissons. Des mesures restrictives sont réclamées contre cette brutale propension, car l'abus continue par une force de choses qu'il semble difficile de comprimer.

Les désertions, bien moins fréquentes, tendent à diminuer. L'on s'ingénie à combattre cette violation de la loi qui, si elle gagnait du terrain, paralyserait les ressorts de la discipline.

Un acte du Congrès du 17 juillet 1862 fixe les cas délictueux ou criminels qui seraient commis à bord, et il prescrit les peines applicables à chaque cas. C'est, en d'autres termes, la reproduction des articles de guerre édictés pour l'armée. L'application des peines pour chaque cas est confiée, dans la plupart des circonstances, aux cours martiales dont nous avons esquissé la composition et les attributions à propos de l'armée de terre, avec les distinctions qui dérivent de la différence de ces deux services. Les peines qui peuvent être ordonnées par le commandant d'un bâtiment contre un officier se bornent à quelques jours de prison et à des peines momentanées d'autre nature. Toutes peines plus graves à infliger ne peuvent être ordonnées que par des cours martiales.

CHAPITRE XIX

DE LA MILICE.

SECTION I

Pouvoirs de l'Union et des États sur la milice.

La milice n'est point, de sa nature propre, une branche de la force militaire des États-Unis, en ce sens qu'elle ne peut être mise en réquisition par le Président que dans des circonstances exceptionnelles précisées par la Constitution de l'Union et par les actes du Congrès, dans des limites et avec des restrictions qui font mieux ressortir le but normal de cette institution. Elle est, avant tout, un service d'ordre, destiné à maintenir la paix politique dans l'intérieur de l'État auquel elle appartient. Chaque État a la sienne propre, mais chacune d'elles peut être appelée éventuellement au service des États-Unis; elle a un caractère mixte que nous allons essayer de mettre en lumière, en indiquant son double rôle dans ses rapports avec l'État et avec le gouvernement de l'Union.

La milice, dans son acception usuelle, est un corps composé de tous les citoyens valides d'un État, organisé au point de vue disciplinaire, distinct de l'armée, quoique pouvant à l'occasion être appelé à agir avec elle. L'organisation a lieu par compagnies, par régiments et par brigades et divisions. Des officiers sont chargés de la commander et d'envoyer les miliciens pour les exercer au métier des armes à certains jours de l'année seulement, de manière à les laisser à leurs occupations le reste du temps.

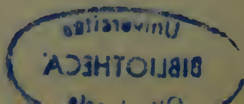
Dès lors que le principe du gouvernement répugnait aux armées permanentes, il fallait remettre au peuple lui-même, sans intermédiaire, le soin de sa conservation et

le maintien des institutions qu'il s'était données. C'est ainsi qu'on projeta, dès l'abord, une milice qui, à quelques exceptions près, devait embrasser l'universalité des citoyens; mais chaque État ayant la sienne propre, restait à trouver une combinaison qui la rattachât au gouvernement central de l'Union, tout en lui laissant son individualité. Si l'on se reporte au texte de la Constitution des États-Unis, il semble que les considérations fédérales aient prédominé, car l'art. 1, sect. 8, § 15, porte en termes exprès ce qui suit :

« Le Congrès aura pouvoir de requérir le service actif de la milice pour faire exécuter les lois de l'Union, supprimer les insurrections et repousser les invasions. Il pourvoira à l'organisation, à l'armement, à la discipline et au commandement de la partie de cette force qui sera requise pour le service des États-Unis, réservant aux États respectifs la nomination des officiers et l'autorité nécessaire pour exercer et dresser la milice d'après la règle de discipline prescrite par le Congrès. »

L'article II, section 1, complète ces dispositions en instituant le Président des États-Unis commandant en chef de la milice des différents États, lorsqu'elle sera appelée sous les armes pour le service de l'Union.

Le pouvoir accordé au Congrès par l'article premier, d'armer la milice, parut être une atteinte portée au droit des tÉats qui ne pouvaient être dessaisis du privilège de se protéger eux-mêmes dans leurs possessions respectives; on n'avait point tenu assez de compte de cette considération au moment où ces États abdiquaient, bien à regret, une partie de leur omnipotence. Plus tard, on donna une satisfaction à ce sentiment général par le deuxième des amendements à la Constitution. Cet amendement porte en effet qu'une milice bien ordonnée étant nécessaire à la sécurité d'un État libre, on ne peut jamais porter atteinte au droit qu'a le peuple de posséder et de porter des armes. Et comme si ce n'était point assez de cette déclaration solennelle, les États ont tenu à affirmer cette prérogative individuelle dans leurs constitutions, et quelques-unes même proclament



que le droit de porter des armes s'applique non seulement à la défense de l'État, mais encore à la sûreté personnelle. C'était pousser à l'extrême limite le droit du citoyen, et l'on voit fréquemment l'abus qui en est fait; par le recours à la force des armes, dans les discussions individuelles.

Du reste, la Constitution des États-Unis a fait une juste part aux pouvoirs en présence. Aux États, elle a laissé le choix des officiers et l'éducation militaire. La confiance dans les chefs est une des grandes forces d'une armée; or, la milice n'étant réunie qu'à de rares intervalles, il fallait suppléer par un contact de chaque jour, dans la vie civile, à l'absence des rapports fréquents des chefs et des soldats qu'exige la discipline militaire. D'un autre côté, la milice d'un État peut être mise sur pied pour agir de concert avec celle des autres États et avec l'armée; au gouvernement central seul il appartenait de donner des règles d'organisation et de discipline, si nécessaires en face de l'ennemi quel qu'il fût, et d'appeler la milice aux armes pour le service de l'Union.

Ces bases posées, restait à réglementer cette matière dans un intérêt général. Quelques ménagements que le Congrès fût disposé à apporter dans cette circonstance, il reculait devant cette tâche ingrate, ne voulant point raviver la susceptibilité jalouse des États. Il ne fallut rien moins que l'imminence d'une guerre avec les Indiens, pour le déterminer à statuer, par voie de disposition générale, sur l'organisation de la milice.

SECTION II

Hommes sujets à la milice.

Un acte du 8 mai 1792, quoique modifié sous certains points depuis, peut être considéré comme formant encore aujourd'hui le statut organique de cette institution. Il déclare d'abord, en termes exprès, que tout citoyen bien constitué, mâle, blanc, libre et résidant dans un des États de l'Union, de l'âge de dix-huit à quarante-cinq ans, sera enrôlé dans la milice par le capitaine ou le commandant

de la compagnie dans la circonscription de laquelle il résidera. Quelques États, allant plus loin que la Constitution, font entrer dans la milice, non pas seulement les citoyens, mais encore les individus d'origine étrangère qui auront fait, conformément aux lois, leur déclaration d'intention de devenir citoyens des États-Unis en obéissant aux prescriptions de la loi sur la matière. Incontestablement, le Président des États-Unis, s'il avait à appeler aux armes une milice qui renfermerait des étrangers de cette sorte, aurait le droit de les congédier comme ne réunissant pas la qualité acquise de citoyens des États-Unis. On a exposé plus haut, à propos de l'armée, les expulsions faites par le Président pendant la guerre de rébellion, de ces citoyens expectants qui entendaient profiter des avantages qui leur étaient assurés par les États où ils demeuraient, tout en voulant s'affranchir des charges incombant aux citoyens. Ici c'est la Constitution des États-Unis qui fait loi. Il en serait autrement s'il ne s'agissait que d'un soulèvement local à la répression duquel la milice de l'État suffirait; car, la constitution de l'Etat assimilant au citoyen l'étranger qui aurait fait la déclaration d'intention, le gouverneur ne pourrait affranchir celui-ci du service. Dans ce cas la constitution d'État aurait le pas sur celle des États-Unis.

Le texte de la loi de 1792 voulait que le milicien fût blanc et libre. Ces distinctions ont été effacées par une loi du 2 mars 1867, qui a ordonné la suppression du mot *white* (blanc) dans toutes les lois de l'Union où il serait écrit. On a vu que, pour l'armée, la fusion des races proclamée par la loi ne s'est point effectuée par une force des choses supérieure à la loi. Quant à la milice, chaque État aurait le droit d'agir de même, par les mêmes considérations.

SECTION III

Exemptions du service de la milice.

La loi de 1792 exempte du service le Vice-Président des États-Unis, les magistrats judiciaires, les fonctionnaires

attachés au pouvoir exécutif, les membres des deux chambres du Congrès et les fonctionnaires relevant de leur service, les fonctionnaires de la douane, les maîtres de poste, les individus chargés du transport des malles-poste, les individus préposés au passage du public sur un bac, les inspecteurs des exportations, les artificiers et autres employés au service des arsenaux et magasins d'armes, les pilotes, les marins au service d'armateurs ou marchands des États-Unis, enfin tous les individus qui jouiraient de l'exemption d'après les lois de leurs États respectifs, encore bien qu'ils fussent âgés de dix-huit ans et de moins de quarante-cinq ans (*Rev. Statutes*, sect. 1629).

Cet article n'exempte pas les membres des deux chambres des États, mais il laisse ceux-ci libres d'ajouter aux exemptions de la loi des États-Unis, et chacun d'eux les exempte de ce service. Sont exclus de la milice comme de l'armée, par les lois des États, les idiots, les fous, les gens adonnés à l'ivrognerie, les vagabonds, les pauvres et les gens ayant subi des condamnations infamantes (1).

Sauf les exemptions et les exclusions légales, tout homme enrôlé doit, dans les six mois de la notification à lui faite de cet enrôlement, être armé et équipé par la town et la municipalité à laquelle il est attaché, de manière à être prêt au premier signal à répondre à l'appel des États-Unis. Les armes et équipements du milicien sont affranchis de toute saisie et de toute voie d'exécution, en matière civile, même pour le payement des taxes. Le tout est la propriété des cities ou towns qui les ont fournis. Les officiers sont seuls chargés de s'équiper et de s'armer à leurs frais.

SECTION IV

Répartition et organisation de la milice.

L'acte de 1792 prescrit aux législatures de répartir, dans un ordre géographique, les miliciens en compa-

(1) *Revised Statut. of the U. S.*, sect. 1118 and 1644.

gnies, bataillons, régiments, brigades et divisions. Chaque compagnie est composée de soixante-quatre hommes, chaque bataillon de cinq compagnies, chaque régiment de deux bataillons, chaque brigade de quatre régiments tous numérotés et inscrits sur les registres de l'adjudant général. Une compagnie est commandée par un capitaine, un lieutenant, un enseigne, quatre sergents, quatre caporaux; elle a un tambour et un fifre. Les grades supérieurs sont ainsi distribués : un major par bataillon, un colonel par régiment, un brigadier général par brigade, un major général par division. A chaque bataillon on attache une compagnie de troupes légères, à chaque division une compagnie d'artillerie et une de cavalerie au moins. L'exécution de tous les services est confiée à un adjudant général dans chaque État. Le commandement supérieur reste appartenir au gouverneur tant que la milice n'est point appelée au service actif de l'Union. Mais, cette éventualité venant à se réaliser, les détachements mis en réquisition passent avec leurs officiers sous le commandement suprême du Président des États-Unis.

Toutes les milices ont été soumises aux règles de discipline et aux exercices de champ de manœuvre ordonnés pour l'armée par le Congrès (1); mais les États sont restés libres de réglementer le degré d'instruction à donner aux miliciens : disposition défectueuse, lorsque des corps détachés sont appelés de divers côtés à coopérer à une action commune combinée par le commandant. Mais le tempérament des États ne comportait point alors une plus grande concentration de pouvoir. L'on ne pouvait mieux faire que de s'en rapporter à leur patriotisme.

(1) Acte du Congrès du 12 mai 1820. *Rev. Statut.*, sect. 1637.

SECTION V

De la mobilisation de la milice pour le service de l'Union.

En 1795 (28 février) le Congrès, modifiant la loi de 1792, en laissa subsister les principales dispositions, et il investit le Président des États-Unis des pouvoirs suffisants pour mobiliser la milice dans les circonstances suivantes : s'assurer l'exécution des lois de l'Union, supprimer les insurrections et repousser les invasions, non seulement celles en voie d'exécution, mais même, par voie d'induction, tout danger pressant d'invasion. Le Président est seul juge de l'opportunité des circonstances, du nombre des miliciens à lever, et du choix des États qui doivent les fournir.

Dans les diverses circonstances qui exigent la mise sur pied des milices pour les besoins des États-Unis, le Président requiert celles ou partie de celles d'un ou de plusieurs États, ou tel nombre plus élevé qu'il juge utile aux succès de l'entreprise. Les contingents mis en réquisition se prennent toujours dans les localités les plus voisines du lieu où ils ont à opérer. Les États frontières sont ainsi plus exposés que d'autres à l'appel aux armes en cas de guerre étrangère.

Avant d'employer la force, le Président est tenu, en cas d'insurrection, ou de résistance aux lois, de faire injonction aux rebelles, par une proclamation rendue publique, d'avoir à se disperser et de rentrer dans le devoir.

Les États de Connecticut et Massachusetts, auxquels des réquisitions de levée de leurs milices avaient été adressées en vue du danger imminent d'invasion dans les premiers temps de la Constitution, prétendirent que leurs gouverneurs étaient fondés à apprécier les circonstances et à refuser d'obtempérer aux ordres du Président s'ils différaient d'opinion avec lui sur ce point; mais cette prétention a été combattue par le gouvernement des États-Unis et avec succès. D'autres États, après avoir adopté la même doctrine, y ont renoncé. Cependant, lors de la

guerre de rébellion, deux États restés fidèles à l'Union, le Maryland et le Delaware, placés sur la frontière de ceux en rébellion, formèrent des compagnies de défense pour ces États eux-mêmes, en dehors de toute réquisition du Président. Le gouverneur du Delaware publia même une proclamation par laquelle il recommandait dans cet État la formation de corps de volontaires qui ne seraient point employés au service des États-Unis, mais serviraient à protéger la vie et les propriétés du peuple de l'État. Ces résolutions s'expliquent par la situation géographique du Maryland et du Delaware, trop près des frontières des États en insurrection, pour ne pas songer à leur propre préservation, exposés qu'ils étaient, plus que d'autres, aux éventualités de la guerre. Mais, la Cour suprême des États-Unis, dans une espèce à elle soumise, déclara que la décision de l'opportunité des circonstances exigeant l'appel des milices pour le service de l'Union appartenait au Président seul, exclusivement à tous autres, vu l'urgence d'une prompte action d'où pouvait dépendre l'existence des États-Unis (1).

L'on s'est demandé si le pouvoir de gouverner la milice, tant qu'elle est au service des États-Unis, était à ce point exclusif, qu'il ne pût appartenir aussi aux États dans certains cas. Pour décider cette question, il faut recourir aux principes. L'autorité du Congrès sur les milices, exclusivement à toute autre, n'a lieu que lorsqu'elles sont mises en action pour le service des États-Unis. Or il faut distinguer l'appel aux armes de la présence des miliciens sous les drapeaux de l'Union. Le Président n'est leur chef que dans ce dernier cas; jusque-là il n'a aucun pouvoir sur elles. On a tiré de ces principes l'induction que les États avaient le pouvoir de lever eux-mêmes leurs milices tant qu'elles ne seraient point engagées au service des États-Unis, afin de les employer à leur propre sécurité, lorsque des désordres seraient commis à l'intérieur de chacun d'eux indivi-

(1) *Luther versus Borden* 7, Howard, 1.

duellement ou pour parer au premier danger ; qu'il appartiendrait ensuite au gouvernement des États-Unis de les repousser énergiquement avec l'aide d'un ou plusieurs États. S'il arrivait que le Congrès négligeât d'organiser la milice d'un État, celui-ci aurait le pouvoir de le faire, par la force d'un sentiment de conservation inné chez les corporations comme chez les individus.

Une autre question relative au commandement en chef, inspirée par la même jalousie du pouvoir du Président des États-Unis, est celle de savoir si la milice d'un État, appelée et engagée au service des États-Unis, devait être commandée en chef par un officier de cette milice et non par le Président des États-Unis, si, en un mot, le Président pouvait déléguer un officier de l'armée pour commander la milice en son absence. Cette question a été très controversée, malgré les termes de la section 8 de l'article 1er de la Constitution, qui réserve aux États respectivement le choix des officiers de la milice. Dans la guerre de rébellion, chaque compagnie conserva ses officiers ; mais ceux-ci devaient obéir aux ordres de l'officier supérieur de l'armée, représentant le Président. Il n'en pouvait être autrement ; car le choix local des officiers est souvent défectueux et crée des embarras qui seraient souvent des insuccès, si une main ferme, si un pouvoir supérieur ne serrait de plus en plus les liens qui attachent ensemble les hommes d'une même compagnie. Aucune combinaison de tactique ne serait praticable si l'on ne devait pas compter sur l'obéissance absolue des chefs de milice qui sont tenus à l'obéissance passive de l'armée. Au surplus, cette prétention paraît abandonnée aujourd'hui (1).

SECTION VI

Étendue du pouvoir du Président sur la milice.

On a recherché à quel moment précis l'autorité du gouverneur d'État devait s'effacer devant celle du Président-

(1) Note de Cooley sur le § 215 des *Commentaries* de Story.

dent. La réponse de la Cour suprême a été très explicite, elle a décidé que la milice ne pouvait être considérée comme remplissant effectivement un service de nature fédérale, tant qu'elle n'était pas arrivée au lieu de rassemblement qui lui avait été indiqué par l'ordre du Président. Jusque-là, elle restait placée sous le contrôle du gouverneur. Cette solution avait beaucoup d'importance pour fixer le moment où les miliciens commenceraient à être soumis à la loi militaire. Par un sage esprit de conciliation, qui faisait une juste part aux deux éléments antagonistes, cette décision obtint l'assentiment de tous; c'est aussi le point de départ de la paye due à la milice par le gouvernement des Etats-Unis. Le Congrès poussa encore plus loin la condescendance : par un acte de 1818 (20 avril), il mit à la charge des États-Unis les dépenses faites par la milice pendant la marche vers le lieu du rendez-vous assigné par le Président, lorsqu'il l'appellerait pour remplir un des services fédéraux (1).

En admettant l'autorité du Président, esquissée comme on vient de le faire, restait à en déterminer l'étendue sous deux rapports : avait-il le pouvoir d'entraîner la milice hors du territoire de l'Union? Pouvait-il l'appeler sous les armes pour un temps indéterminé? Les États considéraient cette force publique comme une institution de famille plus encore que comme un instrument de combat; ils voulaient circonscrire le plus possible son cercle d'action et la durée de la prise d'armes. Quelques membres du Congrès, lors des débats relatifs à la guerre de 1812, prétendirent que les entraves apportées à la conduite de cette guerre pouvaient amener de graves conséquences et qu'il fallait s'efforcer de les prévenir. Mais le sentiment général prévalut, et, sans qu'aucune résolution formelle consacrât de règle fixe, il demeura sous-entendu, d'abord que le service actif de la milice ne pourrait être exigé hors des frontières des États-Unis. On parut même étendre cette in-

(1) *Rev. Statut.*, sect. 654.

terprétation aux corps de volontaires, sous le prétexte qu'ils faisaient eux-mêmes, et de droit, partie de la milice ; mais les circonstances rendent souvent variables les résolutions, de telle sorte que l'appel des volontaires fait en 1848, lors de la guerre du Mexique, entraîna ceux-ci au cœur même des pays ennemis (1). L'entreprise était nationale, le gouvernement eut plutôt à modérer qu'à aiguillonner l'élan de ceux qui s'offraient à lui.

SECTION VII

Durée de service pour les États-Unis.

Quant à la durée du service actif de la milice, en faveur de l'Union, il semblait qu'elle ne dût jamais dépasser trois mois. Il en fut cependant autrement lors des guerres avec l'Angleterre et le Mexique. Le Congrès étendit ce terme jusqu'à six mois. On alla plus loin encore pendant la dernière guerre : le Président fut autorisé par le Congrès à prolonger ce service jusqu'à neuf mois, sans pouvoir l'étendre davantage (2), mais il fut tenu de notifier aux populations, en faisant cet appel, la durée du temps pour laquelle il réclamait les contingents. Cette libération fatale, à jour fixe, est pleine de dangers en temps de guerre ; elle paralyse toute entreprise de quelque durée, en jetant le doute et l'incertitude dans les plans du général en chef. Avec de pareils soldats, le succès à court terme est commandé par les circonstances, sous peine de voir tout compromis en un instant par un excès d'obéissance à la loi. C'est une des calamités de la guerre de l'indépendance que plus d'une fois Washington eut l'occasion de déplorer amèrement.

(1) A cette époque, le Congrès autorisa une levée de volontaires qui auraient à servir douze mois après leur arrivée au lieu du rendez-vous (acte du 13 mai 1846). — (2) Acte du 17 janvier 1862.

SECTION VIII

Tirage au sort de la milice.

Lors de la guerre de rébellion, le Congrès, sous le poids de circonstances impérieuses, ordonna le tirage au sort des milices, pour remplir les vides créés par les combats. Mais cet ordre fut accueilli avec une énergique résistance par la population de l'Est et par l'État de New-York. Ils voyaient dans cette combinaison un abus de l'autorité fédérale contraire à la Constitution. En effet, d'après elle, le Congrès n'a reçu que le pouvoir d'organiser, armer, discipliner et d'appeler aux armes les milices des États; mais elle réserve à ceux-ci le choix des officiers et le pouvoir de dresser les milices. Or le Congrès n'a le droit de demander, à l'occasion, que la levée de ces troupes dans un nombre déterminé, mais non de prescrire le mode de ces levées qui est essentiellement une prérogative d'État. Cette prérogative est d'autant plus essentielle, que si l'on n'appelle qu'une partie de la milice, c'est l'État seul qui est habile à traiter de l'exécution. D'ailleurs, comment faire un choix d'officiers parmi des hommes tirés au sort qui peuvent ne point se connaître suffisamment, pour faire des choix intelligents? Des résistances armées eurent lieu; il s'ensuivit des luttes dans lesquelles le sang fut répandu. Mais les troupes mises sur pied domptèrent les obstacles, force fut d'obéir. En présence des graves événements de la guerre, la conscription eut lieu dans le pays le plus antipathique à cette forme de procéder; mais l'obéissance forcée en cette occurrence ne préjuge point le principe de l'autorité des États, qui reste debout pour l'avenir.

Restait à savoir, en cas de mobilisation de la milice pour le service des États-Unis, comment se ferait le choix des officiers et soldats destinés à prendre les armes. S'en remettrait-on à la voie du sort, ou bien désignerait-on ceux que leur constitution physique rendrait plus aptes à supporter les fatigues d'une campagne? Le premier moyen déjouerait

peut-être les espérances des chefs d'armée. Le deuxième était plein d'arbitraire et créerait de vifs mécontentements. On projeta de diviser la milice en trois classes : la première, composée d'hommes de dix-huit à vingt et un ans, ne serait point appelée à servir hors des limites de leur État, pour plus de trois mois. La deuxième classe comprendrait les hommes de vingt et un ans à trente et un ans; ils pourraient être requis pour un service de douze mois au plus, dans une partie quelconque du territoire des États-Unis. Dans la troisième classe seraient rangés les hommes de trente et un à quarante-cinq ans. Leur mise en activité ne leur ferait jamais franchir une certaine étendue de pays, comprenant leur État et un État voisin. Quelque judicieux que fût ce classement, il ne traversa point heureusement les épreuves législatives. Accepté d'abord par la Chambre des représentants, il fut l'objet d'amendements au Sénat et renvoyé à la Chambre, qui n'y donna plus de suite. Jamais, depuis lors, aucun projet analogue ne fut soumis aux délibérations du Congrès. C'est qu'en effet cette matière est une de celles qu'il appartient surtout aux États de réglementer, et les uns et les autres y ont pourvu par des dispositions spéciales dans leurs lois de milice.

Quant aux infractions à ces lois, les cours militaires, cours martiales, ont compétence pour en connaître (actes du 28 février 1795, 29 juillet 1861 et *Rev. Stat.* 1685); mais ici encore il convient de faire une distinction : aussi longtemps qu'un corps de milice est au service des États-Unis, les fautes commises par les hommes qui en font partie doivent être soumises aux cours militaires de l'armée, qui appliquent aux cas qui leur sont déférés les peines prononcées par la loi militaire; mais, tant que les milices restent dans leurs États, toute infraction commise par les hommes qui leur appartiennent, peut être jugée par les cours militaires de ces États; cependant ceux-ci ne doivent pas modifier les pénalités infligées par les actes du Congrès aux offenses qu'il a prévus (1).

(1) Voir Story *Commentaries*, § 1214.

SECTION IX

Équipement et armement de la milice appelée au service des États-Unis.

Lorsque la milice est mise sur pied pour le service des États-Unis, elle a droit à la même paye, aux mêmes rations, aux mêmes équipages que ceux ordonnés pour l'armée (*Rev. Stat.* sect., 1650).

Dès 1808, le Congrès, préoccupé de l'armement et de l'équipement de toutes les milices des États-Unis, y consacra une somme annuelle de 200,000 dollars. Le Président fut autorisé à acheter divers emplacements propres à la construction d'arsenaux et de manufactures d'armes dans les proportions des besoins de chaque État. D'autre part, et antérieurement déjà, un acte du Congrès du 3 mars 1803 avait prescrit aux adjudants généraux d'adresser annuellement au Président des États-Unis des rapports circonstanciés sur la condition des milices de leurs États respectifs, au point de vue de l'organisation, de l'armement, des approvisionnements de toute sorte exigés par la loi. Un extrait de ce rapport, fait par le Secrétaire de la Guerre et placé sous les yeux du Congrès, appellerait sa sollicitude sur les améliorations que réclamait cette branche de service (1).

SECTION X

Organisation et fonctionnement de la milice dans l'intérieur des États.

Sous l'influence de cette législation générale, les États ont, de leur côté, consacré des lois spéciales à l'organisation et à la mise en œuvre de leurs milices respectives à l'intérieur. Ces lois sont, à beaucoup d'égards, calquées les unes sur les autres. Elles rappellent les dispositions essentielles rapportées plus haut, notamment en ce qui concerne

(1) Voir *The revis. Stat. of the U. S.*, sect. 1636 et 1661.

la discipline et les cours militaires. Il serait sans intérêt de dire en quoi elles diffèrent les unes des autres; nous nous bornerons à extraire quelques dispositions de la loi du Massachusetts, qui est la plus ample entre toutes, encore bien qu'elle admette des distinctions inconnues ailleurs (1).

Chaque année les assesseurs, à une époque fixe, dressent le tableau de tous les citoyens mâles, bien conformés, entre les âges de dix-huit à quarante-cinq ans, non exemptés ou exclus par la loi et résidant dans l'État. Tous individus exploitant taverne, tous principaux locataires, tous propriétaires sont tenus, sur la réquisition des assesseurs, et à peine d'amende, de déclarer les noms de tous les individus soumis à la milice et qui demeureraient dans leurs maisons. Lorsque la liste est terminée, une copie en est déposée au secrétaire de la town ou de la cité, et une autre est envoyée à l'adjudant général. Les États, nous l'avons vu, peuvent modifier la série des exemptions énoncées par la loi des États-Unis, suivant le droit qui leur en a été laissé. Au nombre de ces exemptions, le Massachusetts et d'autres encore font entrer les considérations religieuses. C'est ainsi qu'ils placent en dehors du service actif de la milice les Quakers et les Shakers qui repoussent, en principe, l'emploi des armes pour résister à une agression. Cette cause de dispense serait sans doute admise par d'autres États, à raison du respect professé, depuis longtemps, pour les scrupules de conscience des Quakers. Cette induction se tire d'un acte du 3 mars 1863. En effet, pendant la guerre de rébellion, et malgré l'extrême difficulté de recruter une nombreuse armée en rapport avec les nécessités de la situation, le Congrès introduisit dans l'acte qui vient d'être énoncé une disposition (Sect. 17), portant « que les membres des confessions religieuses qui, par serment ou affirmation, déclarent être opposés, par devoir de conscience et par obéissance aux articles de foi de leur

(1) Voir *The general Statutes of the Commonwealth of Massachusetts*, mai 1860, tit. V, ch. xv, p. 88 et suiv.

culte, à porter les armes, seront considérés, s'ils tombent au sort, comme non sujets à la lutte armée, mais qu'ils seront employés par le ministre de la guerre dans les hôpitaux, à moins qu'ils ne préfèrent se racheter de ce service, au moyen du payement à faire par chacun d'eux, entre les mains de ce ministre, d'une indemnité de 300 dollars, destinée au soulagement des malades et des blessés de l'armée ». Cette faveur ne serait accordée qu'à ceux qui justifieraient du bien fondé de leurs demandes d'exemption d'une manière incontestable.

Tout citoyen porté sur le rôle de la milice peut réclamer et obtenir sa radiation s'il justifie, dans le délai utile de la cause d'exemption qu'il entend faire valoir.

SECTION XI

Milice volontaire et milice enrolée.

La milice se compose d'une partie réservée (*enrolled*), et d'une partie active formée de volontaires (*volunteer militia*). L'une et l'autre sont instituées pour repousser l'ennemi, en cas de guerre, d'invasion et de crainte d'invasion, pour la suppression des émeutes (*riots*), et pour aider les fonctionnaires de l'ordre civil à obtenir l'exécution des lois de l'État; mais les volontaires sont les premiers mis en réquisition. La milice *enrolled* n'est tenue d'aucun service régulier (Sect. 13).

L'inégalité de condition entre les miliciens volontaires et ceux enrôlés amène à rechercher quels sont les mobiles qui portent bon nombre de citoyens de l'âge requis à s'engager dans la milice volontaire, alors qu'ils aliènent leur liberté pour trois ans, et qu'ils se soumettent à des exercices périodiques, à des campements, et qu'ils seront requis, en cas de danger, de s'exposer les premiers aux dangers d'un conflit et de luttes armées. On peut répondre d'abord que la milice volontaire est généralement affranchie du jury. Jeune, le milicien ne craint pas le danger, et les prises d'armes ordinaires sont pour lui plutôt une fête

qu'une charge onéreuse. Le péril paraît si lointain qu'on en perd conscience; puis, les volontaires se choisissent pour former une compagnie; ils pratiquent ensemble les exercices qui leur rendent familiers les moyens d'attaque et de défense, et, lorsqu'ils reçoivent un appel aux armes, ils savent qu'ils peuvent compter les uns sur les autres dans un moment suprême qu'ils envisagent plus fermement. Il en est autrement de l'*enrolled militia* qu'on enrégimente pêle-mêle, au moment d'une crise. Les hommes ne se connaissent point, ils sont étrangers aux armes, et lorsqu'arrive le moment du combat, ils deviennent un danger pour leurs voisins; car ils manquent tout à la fois de l'expérience et de l'esprit de corps qui soutiennent dans les rudes épreuves d'une campagne.

L'État est divisé en zones entre lesquelles est répartie l'organisation de la milice. Les forces dont elle se compose sont équilibrées de manière à permettre à chaque comté de fournir sa part dans l'ensemble des compagnies, des bataillons et des brigades, portant des numéros d'ordre destinés à faciliter l'administration et le commandement. L'artillerie et la cavalerie sont localisées, ainsi que le commandant en chef le juge utile. Nul n'est tenu de s'engager dans une compagnie de volontaires; de même aussi, une pareille compagnie ne peut s'organiser que du consentement du commandant en chef, qui est le gouverneur. Son cadre ne comporte pas plus de soixante hommes d'infanterie, y compris les officiers, sous-officiers et miliciens. Si un comté ne peut réunir ce nombre, le commandant a la faculté d'emprunter son complément à d'autres comtés (Sect. 14). Aucune compagnie ne peut être autorisée tant qu'elle ne réunit pas le nombre d'hommes exigé par la loi.

Sous-officiers et soldats s'engagent pour trois ans, à moins qu'une cause d'incapacité ne se soit révélée après coup (Sect. 16). Ils signent tous la liste du rôle, ce qui équivaut pour chacun d'eux à un engagement.

SECTION XII

Du choix des officiers de la milice.

Une compagnie acceptée est attachée au bataillon de sa circonscription; un numéro d'ordre lui est donné, et les hommes dont elle se compose, sous-officiers et soldats, sont appelés à élire leurs chefs, c'est-à-dire un premier, un deuxième lieutenants et un capitaine. Les officiers élus dans toutes les compagnies du même bataillon élisent le major, le lieutenant-colonel et le colonel. Le général de brigade est élu par ces derniers officiers. Quant aux majors généraux commandant les divisions, il y a des distinctions à observer : dans le Massachusetts, ils sont élus par le Sénat et par la Chambre des représentants. En Pennsylvanie, ce choix est fait par le gouverneur, de l'agrément du Sénat. Chaque État, au surplus, est libre d'ordonner le mode d'élection des chefs de la milice, comme il le juge à propos; aucune entrave n'existe sur ce point. Tous les votes d'élections sont donnés par écrit (Sect. 31).

Les sous-officiers sont nommés par les capitaines des compagnies qu'ils commandent. La nomination est signée par le commandant du régiment ou du bataillon (Sect. 35).

Toute nomination s'appliquant à un individu incapable aux yeux de la loi est déclarée nulle par le commandant en chef, qui convoque immédiatement la compagnie pour procéder à une nouvelle élection (Sect. 36).

De même que pour l'armée, l'élection confère le grade; mais elle ne donne pas l'emploi, de sorte qu'un officier, quel que soit son rang, ne peut exercer son commandement qu'après avoir reçu une commission spéciale du commandant en chef, c'est-à-dire du gouverneur.

Les officiers de la milice sont tenus de se pourvoir eux-mêmes de leur uniforme et de leurs armes, conformément au règlement. Tout officier commissionné doit, avant de prendre possession de son grade, prêter serment à son État, avec obligation de maintenir sa constitution.

SECTION XIII

Équipement et exercices des miliciens.

Quant aux miliciens, sous-officiers et soldats, ils sont pourvus d'uniformes, d'armes et d'équipement par l'autorité supérieure de l'État et à ses frais. La tenue reste la propriété de l'État et ne peut être considérée que comme un prêt fait aux compagnies pour une destination militaire, avec obligation de retour, en exécution d'un ordre de l'autorité compétente. Tout milicien portant l'uniforme en dehors du service militaire serait puni d'amende. En tant que propriété publique, l'uniforme, les armes et l'équipement sont affranchis de toute action judiciaire ayant pour cause de dettes contractées par les miliciens ou de taxes en retard (Sect. 71 et suiv.).

Chaque compagnie, dans le Massachusetts au moins, est autorisée à adopter le règlement d'ordre intérieur qui lui convient, pourvu qu'il ne soit pas en opposition avec ceux que les lois de l'Union et de l'État lui imposent; mais ce règlement n'a de force obligatoire qu'autant qu'il a reçu l'approbation du commandant en chef. Les amendes encourues comme infraction à ce règlement particulier sont perçues pour le profit exclusif de la compagnie, qui en dispose par un vote de simple majorité.

Tout manquement à la discipline et aux ordres de service est puni d'amendes pécuniaires, qui contribuent à composer un fonds commun appelé *military fund* (fonds militaire) destiné à faire face aux dépenses de la compagnie.

La décharge du service des milices volontaires dépend de plusieurs conditions favorables ou contraires au sujet : incapacité de servir, changement de résidence loin du commandant de la compagnie, absence pendant un an de son commandement sans permission, impossibilité d'obtenir obéissance des hommes de la compagnie, condamnation infamante, demande de décharge réclamée par la législa-

ture de l'État, condamnation par la Cour martiale compétente (Sect. 57).

La milice volontaire est soumise à des exercices d'armes une fois par mois au moins, pendant un intervalle de quatre à six heures au plus, suivant les ordres du commandant de compagnie. Chaque année, au mois de mai, sur les ordres du commandant en chef, a lieu une parade de la milice ou d'une fraction, par compagnies, bataillons, régiments ou partie de régiments. De juin à octobre, la milice est réunie en un campement de trois jours dans un lieu désigné par le commandant de la division de laquelle dépend la compagnie ; ni officiers, ni soldats ne sont tenus de faire une marche de plus de 15 milles à partir de leur résidence pour arriver au lieu de rassemblement. On ne réunit pas plus d'une brigade à la fois sur le même terrain.

Aucune convocation de la milice ne peut avoir lieu pour un jour d'élection générale, à moins qu'il ne s'agisse d'insurrection, de guerre, d'invasion, etc.

SECTION XIV

Mobilisation et réquisition de la milice par l'État.

En cas d'insurrection ou d'invasion actuelle ou imminente, comme aussi lorsqu'il s'agit d'assurer l'exécution des lois, la milice volontaire et la milice *enrolled* sont mises en réquisition, ensemble ou séparément, en totalité ou par portions, par le commandant en chef suivant les besoins créés par les circonstances. En règle générale, la milice volontaire est la première appelée sous les armes ; car l'autre manque d'organisation militaire et de cet esprit de corps sans lequel, comme on l'a dit, les contingents improvisés sont plutôt un danger qu'une ressource.

Dans les circonstances exceptionnelles qui viennent d'être rapportées, s'il y a lieu d'appeler la milice *enrolled*, le commandant en chef requiert le maire, les aldermen, les selectmen ou supervisors des townships, de convoquer les miliciens à des lieux, jours et heures désignés, et de pro-

céder au tirage au sort de ceux destinés à prendre les armes et à marcher pour la défense des lois et du territoire.

Les cités et les townships sont tenus de se pourvoir, à leurs frais, d'un lieu sûr pouvant servir de dépôt pour les armes, les équipements et autres objets du service militaire confiés aux miliciens par l'État.

Tout milicien volontaire ou *enrolled*, désigné par le sort pour prendre les armes, est autorisé à se dispenser du service actif, en présentant un remplaçant admissible, ou en payant à l'État une indemnité fixée par la loi. Faute par lui de se présenter en personne, avec armes et bagages, aux jour, lieu et heure indiqués, il est considéré comme absent sans congé, et passible des peines portées par la loi militaire. Les miliciens *enrolled* sont immédiatement pourvus d'armes et d'équipement aux frais de l'État et incorporés dans des compagnies créées exprès pour ce service spécial. Des officiers leur sont donnés par le commandant en chef, et tous sont soumis aux lois militaires de l'État et des États-Unis. Les maires et les aldermen des cités, les selectmen et supervisors des townships doivent, sur les réquisitions d'un commandant de régiment ou de détachement, fournir aux frais de l'État, tous les moyens de transport nécessaires pour les bagages, vivres, munitions, campements, etc., sous peine d'amendes importantes.

Lorsque l'appel au service actif a seulement pour but de prévenir ou réprimer dans l'État une émeute, une insurrection ou quelque violence contre les personnes et les propriétés, la réquisition d'hommes a lieu par le gouverneur, commandant en chef, s'il est averti à temps, ou par le maire dans les cités, ou par une Cour de justice ou, à défaut, par le juge de paix, et subsidiairement par le sherif. Tout commandant de division, de brigade, de régiment, de bataillon ou de détachement est tenu d'y déférer, de manière à obtenir promptement force à la loi.

Pour chaque service commandé à la milice volontaire en temps ordinaire, service qui comporte des exercices

d'armes, des revues et les manœuvres du camp, les officiers généraux et autres, les sous-officiers et soldats reçoivent une paye graduée telle qu'elle est fixée par la loi. Lorsque les miliciens de la deuxième catégorie sont requis pour le service des États-Unis, ils reçoivent la même solde que les soldats de l'armée régulière, jusqu'au jour de leur retour à leur domicile.

Une juste indemnité est allouée au milicien blessé ou devenu infirme au service militaire de l'État et des États-Unis. Les veuves et héritiers de ceux qui ont été tués dans l'action ou sont morts par suite de leurs blessures sont aussi l'objet de la sollicitude publique. La législature de l'État ou le Congrès, selon l'occurrence, arbitre cette indemnité, sur la réclamation des intéressés (*Revised. Stat.*, Sect. 1656).

SECTION XV

Des cours militaires instituées par l'État.

Des cours militaires et des cours d'enquête sont organisées pour les miliciens d'État, avec cette distinction que s'il s'agit de violation de la loi ou des règlements militaires pendant le service requis pour les États-Unis, ce sont les cours de l'armée régulière qui ont seules compétence pour connaître des faits et appliquer la loi militaire de l'Union. Si, au contraire, le fait reproché au milicien n'a eu lieu que pendant le service accompli pour l'État seulement, la cour militaire de cet État aura seule le droit d'en connaître et d'appliquer les peines édictées par la loi.

Nous ne dirons rien de plus sur ce sujet, attendu que es États ont généralement calqué leurs lois de milice sur celles des États-Unis.

LIVRE DIXIÈME

L'État. — Sa Souveraineté et son Gouvernement.

CHAPITRE PREMIER

EN QUEL SENS L'ÉTAT EST SOUVERAIN.

Par suite de la conquête de leur indépendance, les treize colonies qui sortirent victorieuses de la lutte se trouvèrent en possession d'une souveraineté absolue. Peu importe que cette souveraineté leur appartînt individuellement ou collectivement comme on l'a prétendu, le point essentiel était, pour elles, de n'avoir à s'incliner devant aucune autorité qui leur fût supérieure. Elles se constituèrent en États indépendants. Nous ne parlerons point de la Confédération dont le pouvoir débile octroyé parcimonieusement ne pouvait commander ni le respect ni la soumission. Mais lorsque le peuple américain voulut être dignement représenté à l'extérieur et ordonner fortement à l'intérieur des intérêts d'un ordre élevé, il créa un pouvoir nouveau dont les prérogatives sagement déterminées furent un démantèlement partiel de la souveraineté de l'État. Aucun des treize États ne s'imposa individuellement ce sacrifice. C'est, au contraire, au peuple américain tout entier que doit être rapportée cette organisation nouvelle ; car elle fut discutée partout pendant deux années, dans des conventions où le sentiment individuel et général fut exprimé en pleine liberté.

Dès lors, deux gouvernements se sont trouvés en présence, devant marcher parallèlement avec une autorité directe sur les mêmes individus, mais dans des sphères

distinctes dont la Constitution s'efforça de préciser les limites. Ce n'est donc point sur des États que le gouvernement de l'Union reçut son autorité, mais sur les citoyens mêmes de ces États : observation très importante que nous avons déjà faite ailleurs et qu'il est nécessaire de rappeler ici, pour mieux faire ressortir le caractère mixte de ce gouvernement tout à la fois fédéral et unitaire. D'après cette combinaison, les citoyens d'un État ont deux souverains auxquels ils doivent une soumission directe dans le cercle où chacun d'eux doit se mouvoir, à savoir : l'État et l'Union. Mais si l'on veut se reporter aux origines, pour mieux juger des conséquences de cet état de choses, l'on verra que le gouvernement de l'Union est de création récente, n'ayant qu'un domaine octroyé et limité, tandis que l'État a une souveraineté d'origine, qu'il ne tient que de lui seul et dont l'omnipotence ne s'arrête que là où commence l'autorité concédée au gouvernement central, et là encore où sont posées d'autres limites dont il sera question bientôt.

Quel que fût le soin apporté à mettre en équilibre ces forces antagonistes, les termes nécessairement vagues de quelques textes de la Constitution de l'Union devaient prêter à des interprétations diverses qui devinrent l'objet de luttes acharnées entre les partisans et les adversaires de ce que l'on appelait les *droits des États*. Cependant l'on ne tarda pas à se convaincre qu'indépendamment des pouvoirs explicites délégués au gouvernement de l'Union, il y avait lieu de lui en reconnaître d'implicites, nécessaires et propres à l'exécution de son mandat. Mais cette théorie présentait dans l'application de sérieuses difficultés. Toute question de limites s'attaquait aux prérogatives de l'État; elle portait avec elle un caractère irritant que passionnait davantage encore le problème de l'esclavage. Dans plus d'une rencontre les partis se saisirent tour à tour de cette arme dangereuse pour triompher les uns des autres, et bon nombre de mesures, considérées sous cet aspect étaient qualifiées inconstitutionnelles et portant atteinte aux droits des États. Longtemps encore, même après la guerre

de rébellion et après le triomphe du gouvernement de l'Union, l'on verra renaître ces questions de constitutionnalité, qui resteront entières tant que subsistera l'action parallèle de ces deux pouvoirs.

Indépendamment de l'octroi fait au gouvernement de l'Union de pouvoirs décrits avec soin, la Constitution a spécifié des prohibitions qui sont une limite de plus aux prérogatives de l'État. Nous les avons décrites livre III, chapitre XXI, mais nous les rappellerons ici pour mieux faire ressortir dans quelle mesure cette autorité se trouve réduite. Ces prohibitions sont de deux sortes, les unes absolues, les autres subordonnées à l'assentiment du Congrès.

Les premières font défense aux États : « 1° de contracter aucune alliance ou confédération et de signer aucun traité; 2° d'accorder des lettres de marque et de représailles; 3° de battre monnaie; 4° d'émettre des billets de crédit; 5° de donner cours forcé à un papier-monnaie quelconque; 6° de passer aucun bill d'*attainder;* 7° de publier aucune loi dite *ex post facto* ou portant atteinte à des contrats; 8° enfin de conférer aucun titre de noblesse (article I, section 10, § 1er). »

Les prohibitions relatives placent l'État sous la tutelle du Congrès pour certains objets spéciaux ; ainsi il ne peut, sans le consentement de ce corps politique, frapper d'aucune taxe les importations et les exportations, excepté dans les termes les plus restreints, et seulement pour couvrir les frais d'inspection des marchandises mises en vente. Les lois d'État ayant trait à cet objet sont toujours sujettes à la revision du Congrès. Le même consentement est exigé pour que l'État puisse valablement « percevoir des droits de tonnage, entretenir des troupes et des vaisseaux de guerre en temps de paix, entrer en arrangement avec un autre État ou avec une puissance étrangère et entamer une guerre, à moins d'une invasion immédiate, ou en cas de danger imminent qui n'admettrait aucun retard (article I, section 10, §§ 2 et 3). »

Il est encore d'autres bornes à la souveraineté des États ;

elles résultent des rapports qui doivent exister entre eux et qui les obligent à des concessions de diverse nature. Ainsi chacun d'eux doit accorder foi et crédit à tout acte public et à toutes pièces de procédure judiciaire valables dans l'État où ils ont pris naissance (art. IV, sect. 1re). De plus, les citoyens d'un État ont droit, dans les autres États de l'Union, aux mêmes immunités et privilèges que ceux assurés aux citoyens de ces États (même art., sect. 2). Enfin tout État sur le territoire duquel se serait réfugié un individu accusé de trahison, de félonie ou de tout autre crime, est tenu de livrer le fugitif sur la demande de l'autorité exécutive de l'État auquel celui-ci appartiendrait (même article, section 3) (1).

Un dernier fait pèse sur l'indépendance des États, c'est l'indissolubilité de l'Union, au maintien de laquelle leurs populations se sont toutes engagées, les unes dès l'origine, les autres par leur acceptation successive de l'acte constitutionnel de 1789. Les doutes, qui pouvaient exister sur ce point parmi les populations du Sud, ont été résolus par la force des armes, interprétation suprême qui n'admet aucun appel et oblige chaque membre de l'Union à une complète soumission (2). Les avantages remportés par le gouvernement central sur les sécessionnistes ont créé une tendance vers la centralisation, tendance qui, si elle sait s'imposer beaucoup de mesure, pourra produire d'heureux effets, mais qui, si elle s'exagère, fera perdre le bénéfice de l'Union.

En dehors de ces limites d'une nature variée, l'État reste omnipotent. Il n'a plus, à vrai dire, qu'une souveraineté diminuée; mais, dans le cercle d'action qui lui a été réservé, il peut se mouvoir librement pour son gouvernement intérieur. Ainsi, il a un domaine public distinct de

(1) Nous ne parlons pas de la restitution de l'esclave en fuite dont il est question dans cet article, puisque l'esclavage est aboli. — (2) Comment Tocqueville a-t-il pu dire que si une partie de l'Union voulait se séparer de l'autre, non seulement on ne pourrait l'en empêcher, mais qu'on ne tenterait même pas de le faire? (*De la Démocratie en Amérique*, vol. II, p. 341.)

celui des États-Unis et administré d'après des règles analogues. Ce domaine, il peut l'aliéner librement. Il est maître d'ordonner, comme il l'entend, sa propre constitution, pourvu qu'elle repose sur le principe républicain. Il fixe seul les bases du système électoral, non seulement pour l'élection de tous ses organes à l'intérieur, dans l'ordre législatif, exécutif et judiciaire, mais encore pour le choix à faire de ses représentants au Congrès (1). Cette organisation forme un tout coordonné, indépendant du gouvernement de l'Union. Et si la législature de l'État rencontre dans sa marche quelques obstacles sur ce terrain ainsi déterminé, c'est que le peuple de cet État les aura créés lui-même, de sa propre puissance, dans sa constitution, comme une sauvegarde contre les faiblesses humaines incessamment sollicitées, principalement dans l'exercice du mandat législatif.

(1) Voir cependant les restrictions formulées par les lois de 1871 et 1872 qui seront rapportées ci-après.

CHAPITRE II

STRUCTURE DE L'ÉTAT.

Depuis 1789, vingt-neuf États sont venus se grouper autour des treize qui ont créé l'Union américaine. Ils se sont donné à eux-mêmes, avec l'assentiment du Congrès, des institutions en harmonie avec celles des anciens États. Cependant on ne peut nier que les constitutions nouvelles ne soient, pour la plupart, animées d'un souffle plus démocratique que leurs aînées, et qu'elles n'aient entraîné la revision d'une partie de celles-ci dans la même direction d'idées. Le caractère des institutions locales est donc aujourd'hui plus accusé que jamais dans le sens populaire. L'État doit être envisagé à la lueur de ces tendances, qui en feront ressortir la véritable physionomie.

Aucun des États de l'Union, quels que modestes que fussent ses débuts, n'a jamais pratiqué la démocratie pure. Les exemples que nous a laissés l'antiquité de la participation directe du peuple aux affaires publiques, auraient été pour les Américains une cause d'éloignement; car il n'en pouvait résulter qu'anarchie et confusion. Le régime représentatif suffisait pour répondre à leurs besoins, à leurs justes aspirations, surtout dans la période de formation où les matériaux pour construire sont plutôt agglomérés que classés. Nous ne parlons ici que des affaires d'un intérêt général, réservant pour un autre chapitre ce que nous avons à dire des choses purement locales et de moindre intérêt, que les premiers colons appelaient *trivial things*, et qui sont dévolues aux townships et aux comtés.

L'État se trouve aujourd'hui composé, au sommet, d'une législature consistant en une Chambre de délégués et un Sénat élus par le suffrage des citoyens donné fractionnelle-

ment par districts ainsi que nous l'expliquerons plus loin, plus, d'un gouverneur, chef du pouvoir exécutif et presque partout d'un lieutenant-gouverneur, destiné à le remplacer au besoin ; tous les deux sont les produits du suffrage universel non fractionné.

Quelques États ont créé un conseil électif de gouvernement, composé de plusieurs membres. Il aide de ses avis, même de son concours, le gouverneur.

Vient ensuite le pouvoir judiciaire réparti entre plusieurs cours hiérarchisées, dont les membres, assez généralement aujourd'hui, ne doivent leur nomination qu'au choix des électeurs.

Cette distribution de pouvoirs est semblable à celle du gouvernement de l'Union, si ce n'est que dans celui-ci la nomination des juges n'appartient pas au suffrage universel.

Mais l'État a des racines plus profondes que l'Union et des organes qui pénètrent davantage dans le cœur du pays. Au-dessous de ces grands pouvoirs on trouve le comté, qui est une division importante de l'État, puis, toutes les corporations municipales qui s'y rattachent, telles que towns, cités, villages et boroughs, les unes incorporées et faisant partie intégrante du comté, les autres non incorporées et n'ayant qu'une existence tolérée.

Parmi tous ces pouvoirs d'un ordre inférieur, les uns sont qualifiés de quasi-corporations, les autres de corporations. Mais si le comté (quasi-corporation) existe sans charte, les autres ne puisent leur autorité que dans des chartes spéciales pour chacun, ou dans un statut général qui aujourd'hui en tient lieu dans bon nombre d'États.

Les towns et cités incorporées peuvent être fractionnées en districts pour l'éducation des enfants et pour les routes, et aussi en precincts, en vue de la distribution des votes pour les élections et pour quelques autres objets d'administration locale ; mais ces subdivisions, toutes spéciales, n'affectent en rien le mécanisme normal des institutions municipales.

Les towns et cités et les autres organisations municipales incorporées ne sont que des fragments d'ensemble, destinés à concourir à la marche des affaires de l'État; elles sont, en conséquence, sujettes à tous les changements, à toutes les modifications, même aux suppressions partielles ou totales que réclamerait l'intérêt général, sous la réserve de l'intérêt des tiers qui ne saurait être compromis par ces mesures.

Quant aux towns, villages et boroughs non corporés, ce sont des groupes de population sans existence légale, mais tolérés jusqu'à ce qu'arrive le moment de l'incorporation.

Tous ces sujets sont susceptibles de beaucoup de développements qui trouveront leurs place après les diverses considérations que réclament les pouvoirs législatif et exécutif.

CHAPITRE III

CONSTITUTIONS DES ÉTATS. PRINCIPES GÉNÉRAUX DU DROIT PUBLIC. BILLS OF RIGHTS.

Chaque peuple, libre de sa destinée, cherche à asseoir ses institutions sur des bases assez sages et assez fermes pour en assurer la durée. Il consulte l'expérience, et parfois il est assez heureux pour avoir des ancêtres qui, après avoir tracé péniblement les sentiers de la vie, ont acquis une expérience qu'ils lui ont léguée comme un précieux héritage. Cette éducation n'a point manqué aux Américains, et, profondément pénétrés de respect pour les larges assises de la constitution de l'Angleterre qui les a précédés dans la carrière politique, ils en ont recueilli les principes fondamentaux et les ont introduits dans leurs propres constitutions. Ils y attachent un prix inestimable et les considèrent comme indiscutables et indestructibles. C'est pour eux le temple sacré dont personne ne doit jamais franchir le seuil. On appelle ce petit groupe de principes essentiels *bill des droits* (*bill of rights*). La nécessité s'en est fait sentir pour parer au danger que pourrait faire courir une législature qui, cédant à l'entraînement des passions populaires du moment, édicterait des mesures oppressives attentatoires à la liberté de tous; on les trouve toujours debout malgré les remaniements trop fréquents des constitutions d'États. Ils sont comme les prolégomènes de toute constitution.

Ces bases posées, les constitutions d'États procèdent à la séparation des pouvoirs publics, à leurs attributions et à leurs rapports respectifs; elles prescrivent aussi les conditions dans lesquelles il pourra être procédé à leur revision et les formes à employer pour garantir les intérêts généraux.

Les constitutions modernes contiennent souvent des dispositions d'une nature particulière dont l'objet est de prémunir davantage les minorités contre le despotisme des majorités, et surtout de limiter plus étroitement les pouvoirs des législatures en énumérant les matières qui restent en dehors de leur domaine, ou d'autres sur lesquelles elles ne peuvent légiférer qu'à charge de ratification par le peuple dans ses meetings électoraux. La corruption se glissant sous toutes les formes dans les assemblées, les constitutions nouvelles cherchent à abriter le mieux qu'elles peuvent les intérêts de la masse; elles n'y réussissent jamais qu'imparfaitement, tant la ruse est ingénieuse à déjouer les calculs de la prudence.

Nous reproduisons ici le bill des droits tel qu'il est généralement formulé par les États, plus ou moins explicitement, comme formant la base essentielle du droit public chez chacun d'eux :

1° L'acte de déclaration d'indépendance proclamait en termes solennels quelques principes généraux et débutait ainsi : « Nous reconnaissons comme vérités démon-« trées par elles-mêmes, que tous les hommes ont été « créés égaux et dotés par le Créateur de certains droits « inestimables parmi lesquels sont la vie, la liberté et la « recherche du bonheur. C'est dans le but d'assurer la « conservation de ces biens, que les gouvernements ont « été institués; ils tiennent leurs pouvoirs du choix des « gouvernés. » Cette déclaration de principes, fausse en elle-même si l'on considère l'extrême inégalité de constitution physique et intellectuelle des hommes dès leur berceau, était bien étrange dans le pays même où une race d'hommes tout entière naissait en esclavage et y croupissait depuis un siècle et demi, et où une autre race, libre avant l'arivée des Européens, voyait bon nombre de ses enfants naître et se reproduire esclaves. Plus conséquents avec eux-mêmes, les Américains auraient soigneusement écarté ces proclamations d'idées philosophiques facilement discutables, qui ont souvent le tort d'abriter

des institutions complètement en désaccord avec elles. La guerre seule a amené la suppression de l'esclavage, mais non l'égalité absolue des races, comme on l'a vu.

Quelques constitutions d'États ont reproduit les termes de la déclaration d'indépendance (1). D'autres, repoussant au fond cette doctrine, ont côtoyé la difficulté par une variante, et ont affirmé que tous les hommes sont nés également libres et indépendants (2). Plusieurs, s'éloignant davantage encore de la formule première, se sont bornés à dire que tous les hommes libres qui forment un pacte social sont égaux en droits (3) : affirmation qui n'est que l'expression d'un fait, sans avoir la valeur d'un principe. Enfin bon nombre de constitutions, plus réservées et mieux inspirées, se sont abstenues de ces déclarations d'apparat qui n'ont jamais donné aux pactes sociaux une force virtuelle dont ils manquaient.

Mais du principe d'égalité se sont dégagées des libertés précieuses. Ainsi, plus de privilèges, plus de distinctions héréditaires, point de noblesse, point de monopoles.

Les brevets d'invention et de perfectionnement ne sont pas considérés comme des monopoles, attendu que tous les citoyens, dans des conditions identiques, peuvent en réclamer le bénéfice.

2° La perpétuité, même une longue continuité d'engagements répugnant au génie américain, quelques constitutions portent que tout bail ou toute concession de terre propre à l'agriculture, à charge d'une prestation de rente ou de tout autre service pour une période dépassant douze ans dans les États de New-York et de Michigan, quinze, vingt et vingt et un ans ailleurs, serait nulle (4).

(1) Voir les constitutions du Massachusetts, part. Ire, art. 1er; de l'Indiana, art. 1er, § 1er; de la Caroline du Sud, art. 1er, sect. 1re; de la Caroline du Nord, art. 1er; d'Iowa, art. 1er, § 1er; d'Alabama, art. 1er, sect. 1re; de la Floride, art. 1er, sect. 1re. — (2) Constitutions du Maine, du New-Hampshire, du Vermont, du Connecticut, de la Pennsylvanie, de Virginie, d'Ohio, du Wisconsin, d'Illinois. — (3) Constitutions du Kentucky, de New-York, du Texas, d'Orégon, etc. — (4) Voir constitions de New-York,

3° En disant que les hommes sont nés libres et indépendants, les constitutions sous-entendent la liberté corporelle, c'est-à-dire la liberté d'action, qui ne peut être entravée par une détention arbitraire, puis, l'indépendance de la conscience et de la pensée, autrement dit la liberté religieuse, y compris le libre exercice du culte, sans nuire à celui des autres, la liberté de la parole dans les assemblées, le droit de réunion, la liberté de la presse.

4° La liberté corporelle est généralement environnée de sérieuses garanties, tant au civil qu'au criminel. Au civil, ou bien l'emprisonnement pour dettes est aboli, comme dans le Maryland et dans d'autres États encore, ou bien, là où la détention est autorisée, elle doit cesser par le fait de l'abandon des biens du débiteur, fait de bonne foi à ses créanciers, dans la forme légale (1). Au criminel, la liberté de l'accusé n'est pas l'objet d'une moins grande sollicitude, comme on va le voir.

5° Les citoyens ont droit à la protection de l'État pour leurs personnes, pour leur domicile, leurs papiers, leurs biens, contre toutes poursuites et saisies irrégulières et non fondées; aucune ordonnance émanée de l'autorité compétente, autorisant une visite domiciliaire tendant à des recherches ou à la saisie d'une personne ou d'une chose, n'est délivrée par le magistrat, qu'en précisant avec soin l'objet du mandat et le lieu où la perquisition serait faite, et à la charge par le plaignant d'appuyer sa demande par serment sur des faits qui la rendent plausible (2).

6° Toute personne arrêtée est mise en liberté sous caution suffisante, s'il n'y a preuve évidente ou présomption grave d'un crime entraînant la peine capitale. Jamais

art. 1er, sect. 14; du Michigan, art. 18, sect. 12; d'Iowa, art. 1er, § 24; du Wisconsin, art. 1er, § 10; du Minnesota, art. 1er, § 15. — (1) Voir constitutions du Maryland, de Georgie, du Texas, de Tennessee, des deux Carolines, de l'Arkansas, de la Pennsylvanie, de l'Illinois, de l'Ohio.— (2) Constitutions d'Ohio, *bill of rights*. Indiana, art. 1er, § 11; du Massachusetts, *bill of rights*, § 14; du Connecticut, *id.*, § 8, etc.

caution d'une valeur excessive ne doit être exigée (1).

7° Le privilège d'*habeas corpus* ne peut être suspendu qu'en cas de rébellion ou invasion, lorsque la sûreté publique l'exige. Disons de suite, qu'au mépris de ces principes sacrés, la liberté personnelle est incessamment violée à l'égard des témoins inoffensifs d'un crime pour s'assurer de leurs dépositions au moment des débats judiciaires, lorsque ces malheureux ne peuvent fournir caution de leur comparution en temps utile devant la Cour compétente. Nous reviendrons sur ce sujet intéressant, au livre de la justice (2).

8° Nul n'est tenu de répondre à une poursuite dont il serait l'objet, pour crime comportant une peine capitale ou infamante, à moins qu'il n'y ait eu une mise en accusation préalable faite par un grand jury (*indictement*) ; cependant l'on verra plus tard qu'il y a tendance aujourd'hui à s'affranchir de ce rouage, au moins pour les cas de criminalité du deuxième degré (*misdemeanors*) (3).

9° Défense est faite aux législatures de décréter qui que ce soit de trahison et de félonie; c'est aux tribunaux seuls qu'il appartient de connaître de ces crimes.

10° Nul n'est tenu de déposer contre lui-même, au criminel. Il ne peut davantage être mis deux fois en jugement pour la même offense, ni privé de sa vie et de sa liberté, si ce n'est par un jugement de ses pairs (le petit jury) (4).

11° Le droit au jugement par jury (petit jury), au civil comme au criminel, est généralement déclaré inviolable.

(1) Constitutions du Connecticut, *bill of rights*, § 14; de Pennsylvanie, *id.*, § 14; de Delaware, art. 1er; du Kentucky, art. 13, § 18. — (2) On a peine à comprendre que Tocqueville, qui s'émeut avec raison des inégalités créées entre individus accusés du même crime, alors que l'un est riche et l'autre pauvre, ne dise pas un mot de l'abus monstrueux dont sont victimes les témoins inoffensifs d'un crime, que l'on incarcère dans une maison de détention en attendant le procès, s'ils ne peuvent fournir caution de leur comparution en temps et lieu! — (3) Voir les constitutions du Wisconsin, art. 1er, § 8 ; du Minnesota, art. 1er, § 7; du Kansas, *bill of rights*, § 10. — (4) Constitutions du Minnesota, art. 1er, § 7 ; de l'Orégon, art. 1er, § 12, etc.

Mais divers États se sont relâchés de la rigueur de cette règle, en matière civile, en laissant les parties intéressées maîtresses de confier la décision de leurs différends aux juges ordinaires seuls ou à des arbitres. Nous reviendrons sur ce sujet au livre de la justice (1).

12° Aucune condamnation n'entraîne la confiscation, ni un stigmate héréditaire, ni l'exil de l'État où l'offense a été commise, contrairement à l'ancien droit (2).

13° Les pénalités doivent toujours être proportionnées à l'offense et ne jamais être excessives ; une constitution ajoute que le système pénal doit surtout avoir en vue la réforme du coupable (3).

Les cours de justice sont toujours ouvertes pour obtenir le redressement des griefs légitimes, gratuitement et avec promptitude.

Viennent ensuite les libertés qu'on pourrait appeler incorporelles.

14° Tous les hommes ont le droit indestructible (d'autres disent : le devoir) d'adorer Dieu suivant l'impulsion de leur conscience. Nul n'est tenu de suivre l'exercice d'un culte et d'en supporter les charges malgré lui. Chacun peut compter sur la protection de sa liberté en matière religieuse. Du reste l'État n'accorde de préférence à aucun culte. Cependant quelques constitutions déclarent incapable d'exercer aucune fonction publique quiconque nierait l'existence de Dieu, même la juste dispensation de ses récompenses et de ses châtiments dans ce monde ou dans l'autre (4).

15° Sauf les quelques exceptions dont il vient d'être

(1) Constutions du Vermont, *bill of rights*, art. 10 ; de Pennsylvanie, art. 9, § 9; du Wisconsin, art. 1er, § 8. — (2) Constitutions de l'Indiana, art. 1er, § 16; du Maine, art. 1er, sect. 9; du Wisconsin, art. 1er, § 12 ; de l'Orégon, art. 1er, § 15. — (3) Constitutions de l'Indiana, *bill of rights*, sect. 8. — (4) Constitutions de la Caroline du Nord, art. 6, sect. 5; de la Caroline du Sud, art. 3, sect. 3 ; du Tennessee, art. 9, sect. 12; de Pennsylvanie, art. 1er, sect. 4; du Mississipi, art. 12, sect. 3 ; du Maryland, *bill of rights*, art. 36. Ces exclusions n'ont rapport qu'aux emplois civils, non à ceux de l'armée et de la marine.

question, nul n'est écarté d'une fonction publique, ni déclaré incapable d'être juré, à raison de ses sentiments religieux. Mais tous doivent prêter serment à l'État et aux États-Unis dans la forme prescrite par la loi, ou tout au moins faire une affirmation équivalente, sous les peines du parjure, dans les circonstances où elle est autorisée (1).

16° Chaque citoyen peut parler et écrire librement, et publier ses pensées sur toutes sortes de sujets, à charge d'une juste responsabilité pour l'abus qu'il ferait de cette liberté; aucune loi ne doit lui imposer de restriction à ce sujet.

17° Dans toute action criminelle pour diffamation, le défendeur est admis à faire la preuve des faits articulés, et si le jury, après s'être convaincu de la vérité de ces faits, trouve que la publication a eu lieu pour des motifs avouables, l'accusé sera acquitté. Le jury, dans ce cas, disent la plupart des constitutions, sera juge, tout à la fois du fait et du droit (2).

18° Tous les citoyens ont le droit de se réunir paisiblement pour se consulter dans un intérêt commun, donner des instructions à leurs représentants, adresser des pétitions, même des remontrances à la législature.

19° Aucune propriété n'est soumise à expropriation que pour cause d'utilité publique, dûment justifiée, à charge de payement préalable d'une juste indemnité fixée par le jury.

20° Aucune loi ne peut frapper des crimes antérieurement commis (*ex post facto*), ni porter atteinte à des engagements préexistants; à plus forte raison les constitutions repoussent-elles tout bill d'*attainder*. Cette clause est la reproduction textuelle du § 1er, sect. 10, de l'art. 1er de la Constitution des États-Unis. Les deux premières parties de cet article comportent des explications qui trouveront leur place dans le chapitre sur l'exercice du pouvoir législatif.

(1) Constitutions de l'Indiana, art. 1er, § 7; du Texas, art. 1er, sect. 4; de l'Illinois, art. 1er, § 2. — (2) Voir constitutions du Connecticut, art. 1er, § 7; de New-York, art. 1er, sect. 8; de Pennsylvanie, art. 1er, sect. 7.

21° Tout acte législatif contenant violation de la Constitution des États-Unis ou de celle de l'État est considéré comme nul, et les cours de justice ont tout pouvoir pour en prononcer l'invalidation.

Ce principe a été, dès l'origine du gouvernement américain, reconnu comme une digue nécessaire à opposer au pouvoir législatif; mais ce qui ne reposait que sur un assentiment général tacite appuyé sur de nombreux monuments judiciaires (1), a été formulé en termes exprès par la constitution de Georgie (2).

22° Le pouvoir de suspendre l'exécution d'une loi n'appartient qu'à la législature, qui peut en faire des délégations spéciales (3).

Ces textes ne parlent que de la suspension des lois et non point de la constitution. Celle du Maryland, plus explicite que les autres, déclare qu'elle-même et la constitution des États-Unis s'appliqueront aussi bien en temps de guerre qu'en temps de paix, et que tout ce qui s'en écarterait ou en serait la violation, sous prétexte de nécessité ou pour toute autre cause, serait considéré comme subversif d'un bon gouvernement et tendant à l'anarchie et au despotisme (4).

23° La permanence des armées est un danger pour la liberté; il n'en peut être maintenu sur pied que du consentement de la législature. Une milice bien ordonnée est la meilleure défense des gouvernements libres (5). On a vu plus haut les limites respectives de l'autorité des États-Unis et des États sur cette force publique.

24° Tous les États dispensent du service militaire ceux qui par scrupule de conscience répugnent à porter les

(1) Voir Story *Commentaries*, § 1842. — (2) art. 1er, sect. 32. — (3) Constitution du Massachusetts, art. 1er, sect. 20; du Maine, art. 1er, § 13; de Delaware, art. 1er, § 10; de Virginie, art. 1er, § 9. — (4) Voir cette constitution, *Declaration of rights*, art. 44. — (5) Des faits nombreux ont montré, malgré l'affirmation de ces principes, l'insuffisance de la milice pour réprimer les insurrections. Le soulèvement des grévistes en 1877, notamment, en porte le témoignage le plus évident.

armes; mais cette dispense est rachetée par une compensation en argent.

25° L'autorité militaire est essentiellement subordonnée au pouvoir civil (1).

26° En temps de paix, aucun soldat ne doit être logé chez les citoyens sans leur consentement. Pour le temps de guerre, cette matière est réglée par un statut.

27° La loi et les tribunaux militaires ne peuvent être appliqués qu'aux militaires des armées de terre et de mer. La milice n'y est soumise que lorsqu'elle est appelée au service actif, dans les circonstances prévues par les constitutions et par les lois.

28° Jamais il n'y a lieu de mettre en question le droit qu'ont tous les citoyens de porter des armes tant pour leur défense personnelle que pour celle de l'État (2).

29° L'esclavage est aboli et ne pourra être rétabli (3).

Les 13e, 14e et 15e amendements à la Constituti on des États-Unis s'imposent à chaque État, et sont devenus partie intégrante de toutes les constitutions; quelques-unes les reproduisent expressément.

30° Les élections doivent être faites sur un pied d'égalité complet entre les races (4), c'est-à-dire qu'il ne sera point exigé des noirs d'autres conditions de capacité que des blancs, pour leur admission au scrutin et à la jouissance de tous autres droits civils et politiques, notamment pour l'éligibilité, et ce, malgré toutes dispositions contraires des constitutions d'État.

31° Aucun impôt, aucune taxe ne peuvent être perçus

(1) Voir constitutions du Kentucky, art. 13, § 26; de l'Indiana, art. 1er, § 33; du Michigan, art. 18, § 8. — (2) Voir les constitutions d'Indiana, art. 1er, § 32; du Massachusetts, part. 1re, § 17; du Rhode Island, art. 1er, § 22. — (3) On a vu vol. II, que le péonage, espèce de servitude personnelle pratiquée dans l'Arizona, avait été aboli en 1867. La Constitution du Texas, art. 1er, sect. 22, prohibe aussi tout système de péonage et l'importation des coolies dont le traitement par les gens qui en trafiquent équivaut à une servitude voisine de l'esclavage. — (4) Les termes « entre les races » manquent de la précision nécessaire dans le texte des lois. Ici ces deux mots n'impliquent que les races blanche et noire et non les autres.

qu'en vertu d'une loi émanée du Congrès ou de la législature de l'État, agissant l'un et l'autre dans leurs sphères respectives. Les taxes purement locales sont votées par le comté, par les towns, les cités, les boroughs, les villages, selon l'objet auquel elles s'appliquent, mais dans les limites tracées par les lois pour chacun de ces centres administratifs. Aucun d'eux n'a d'indépendance propre; ils n'ont que des pouvoirs octroyés, malgré l'assertion contraire de Tocqueville, comme nous l'expliquerons au livre du gouvernement municipal. Quant aux bases de l'assiette de l'impôt, nous les indiquerons dans un chapitre spécial.

L'énumération ci-dessus faite des garanties constitutionnelles, dispersées dans les constitutions, soit sous le titre de bill de droits (*bill of rights*), soit sous le titre de dispositions variées (*miscellaneous*) n'est point limitative. Les principes qu'elle renferme peuvent être considérés comme fondamentaux. Il en est d'autres très importants encore, mais qui ne paraissent pas affecter le même caractère de généralisation, quand ils ne sont pas contradictoires d'un État à l'autre. Nous allons en reproduire sommairement quelques-uns qu'on trouve plus particulièrement dans les constitutions relativement modernes.

32° Le droit de suffrage est généralement universel. Toutefois si quelques États exigent des garanties de diverse nature de l'électeur, d'autres au contraire confient le bulletin de vote à des individus non encore citoyens des États-Unis et qui ne le deviendront peut-être jamais. Cette particularité a été déjà expliquée (1).

33° Il est généralement établi que les États de l'Union échappent à l'action judiciaire de leurs créanciers légitimes. La constitution de l'Illinois, qui bannit les sous-entendus, déclare en termes exprès que l'État ne sera

(1) Voir les constitutions du Michigan, art. 7, § 1er; du Wisconsin, art. 3, § 1er; du Minnesota, art. 7, § 1er; d'Orégon, art. 2, § 1er; du Kansas, art. 5, § 1er; d'Alabama, art. 7, sect. 2; de l'Arkansas, art. 8, sect. 2; de Georgie, art. 2, sect. 2.

jamais appelé comme défendeur devant une cour de common law ou d'equity (art. 4, sect. 26). D'autres paraissent mieux comprendre le respect dû aux contrats et autorisent les législatures à préparer des lois destinées à régler les procédures à employer par les créanciers de ces États pour obtenir justice (1). Mais on pourrait compter ceux qui, fidèles à leurs engagements, ont donné satisfaction à la morale publique. Dans l'état actuel du droit, c'est généralement par voie de pétition à la législature que l'on peut espérer obtenir satisfaction pour ces demandes légitimes. Cette forme de procéder est, dit un auteur américain, une des sources les plus abondantes de la corruption (2).

La marche à suivre par les créanciers de l'Union était naguère encore la même que celle adoptée par les États; mais elle est toute différente aujourd'hui, et l'on verra plus tard qu'une cour spéciale, appelée *court of claims*, a été instituée pour statuer sur toutes les réclamations qui pourraient être portées devant elle contre les États-Unis.

34° Un sentiment d'humanité a fait introduire dans un certain nombre de constitutions modernes et dans les lois de la plupart des États, depuis trente ans environ, une sage mesure destinée à mettre le débiteur malheureux et sa famille à l'abri du besoin (3).

35° La condition précaire, humiliante même, faite à la femme mariée par la common law, a suggéré, dans plusieurs États, des dispositions ayant pour but de lui conserver la propriété de ses biens et de les protéger

(1) Voir les constitutions du Wisconsin, art. 4, § 27; de l'Arkansas, art. 5, sect. 45; de la Caroline du Sud, art. 14, sect. 4; de la Caroline du Nord, art. 4, sect. 11; d'Indiana, art. 4, § 24; de Pennsylvanie, art. 1er, sect. 11. — (2) Voir SEDGWICK *Treatise on statutory and constitutional law*, 1er art., p. 586. New-York, 1857. — La constitution du Michigan, voulant empêcher sans doute ces transactions de conscience, défend à la législature d'écouter aucune réclamation contre l'État et d'y faire droit, art. 4, sect 31. — (3) Nous voulons parler des homestead exemptions qui ont été consacrées non seulement par les lois de l'Union, mais encore par celles des États; nous renvoyons le lecteur au chapitre que nous avons consacré à ce sujet, volume II.

contre l'action des créanciers de son mari. La formule la plus précise s'en trouve dans la constitution du Michigan, art. 16, sect. 5, ainsi conçu : « Les biens réels et personnels appartenant à la femme avant son mariage, et tous les biens auxquels elle pourra avoir droit par la suite, à titre de don, d'héritage ou de legs ou concession, resteront lui appartenir. Ils ne seront passibles d'aucune dette, d'aucun engagement de son mari; ils pourront, au contraire, être légués par elle, comme si elle n'était point engagée dans les liens du mariage. » La constitution du Kansas recommande seulement à la législature de réaliser ce progrès dans les lois civiles (art. 15, § 6).

36° Généralement parlant, les États-Unis, par imitation de l'ancien droit anglais (aujourd'hui aboli dans la Grande-Bretagne), refusent aux étrangers le droit de posséder à titre de propriétaires une partie quelconque de leur territoire, à moins qu'ils n'aient fait, au préalable, une déclaration d'intention de devenir citoyens des États-Unis. Cependant la rigueur du statut ne s'applique point au droit de succéder par héritage à l'un de ces immeubles, ou à l'acquisition à titre de payement d'une dette réelle; nous reviendrons sur ce point (1). Par exception, quelques États accordent aux étrangers le droit d'acquérir, de posséder et de transmettre des immeubles dans leurs limites territoriales; mais elles y mettent la condition de résidence, ce qui atténue la portée de la concession (2). Le Wisconsin, le Kansas, le Massachusetts paraissent être les seuls États qui, sous ce rapport, placent les étrangers sur la même ligne que leurs propres citoyens (3).

Rappelons ici que ces prohibitions ne concernent point les Français, attendu que le traité conclu entre la France et les États-Unis, le 9 novembre 1843, et la conven-

(1) Voir acte du Congrès du 3 mars 1887, sect. 2. — (2) Voir les constitutions d'Iowa, art. 1er, § 22; d'Orégon, art. 1er, § 32; du Michigan, art. 8, sect. 13; d'Arkansas, art. 1er, sect. 20. — (3) Voir les constitutions du Wisconsin, art. 1er, § 15 et du Kansas, *bill of rights*, art. 17. *Massachussetts general laws*, art. 91, sect. 38.

tion consulaire du 23 février 1853, par son article 7, leur assurent à titre de réciprocité les mêmes avantages que ceux garantis aux Américains en France. Toutefois, le Président des États-Unis ne pouvait promettre l'adhésion à ce traité par les États individuels de l'Union sur leur propre territoire; aussi s'est-il borné à promettre ses bons offices pour engager ces États à adhérer à ce traité. Mais il est digne de remarque que plusieurs grands États n'ont pas fait un pas en avant dans cette carrière libérale qui leur était ouverte par la France. Et cependant ils ne pouvaient ignorer que dans ce pays le sol peut être acheté et possédé par les étrangers au même titre que les nationaux, sans distinction entre eux.

37° On a vu plus haut que les possessions d'immeubles en vertu de baux à rente, à long terme, étaient proscrites au delà d'une durée fort limitée par quelques constitutions. D'autres ont été plus loin dans la voie des restrictions; car elles se sont attaquées au droit de propriété lui-même. Ainsi la constitution du Maryland (*bill of rights*, art. 38) déclare nulle toute aliénation d'immeubles à titre gratuit ou onéreux en faveur d'un ministre du culte ou de toute société religieuse, dans le but de soutenir une église ou une œuvre qui s'y rattacherait, à moins de la faire valider par la législature. Sont exceptées de cette restriction toutes concessions de terre qui n'embrasseraient pas plus de 5 acres, et qui auraient pour destination une église, un lieu de réunion religieuse, un presbytère ou un cimetière. D'autres limitent la durée du droit de propriété des corporations civiles, comme on le verra plus loin.

38° Un État du Sud (1), dans la vue de rendre la propriété foncière plus accessible au peuple, surtout aux nègres, veut que tous immeubles, dont l'aliénation serait ordonnée par les cours de justice, soient divisés en lots variant en étendue de 10 à 50 acres; ce maximum étant fixé

(1) Constitution du Texas, art. 12, sect. 40.

par la constitution elle-même, il semble que la justice ne pourrait ordonner la réunion des lots, en supposant qu'il ne se présentât personne pour acheter des parties de terre aussi minimes. Cette particularité montre le grand inconvénient de régler par les constitutions une foule de détails, d'explications qu'on est surpris d'y rencontrer trop souvent et qui devraient en être bannis, pour faire place aux grands principes générateurs de la vraie liberté.

39° Quelques constitutions ont prétendu fixer elles-mêmes le taux maximum du loyer des capitaux, ou bien elles ont laissé ce pouvoir aux législatures avec plus ou moins de latitude, comme s'il était rationnel et politique d'ordonner le mouvement de cet instrument de travail, dans un pays en voie continuelle de formation, où il n'est jamais assez abondant. Là plus qu'ailleurs, l'intérêt doit varier suivant les circonstances de l'offre et de la demande. Une de ces constitutions fixe le taux d'intérêt des prêts d'argent à 6 p. 100, à moins qu'il n'en soit autrement ordonné par la législature: disposition oiseuse, puisqu'elle laisse le Parlement maître de statuer comme il l'entendra. Une autre l'autorise à fixer le taux de l'intérêt légal, tout en laissant aux parties le droit de stipuler un intérêt supérieur, pourvu qu'il ne dépasse point 10 p. 100: transaction de conscience bien singulière qui semble accorder une liberté qu'elle limite à l'instant même, tout à fait arbitrairement. D'autres recommandent au pouvoir législatif de fixer le taux légal de l'intérêt, à défaut de convention, mais en respectant tout contrat qui stipulerait un intérêt supérieur, sans aucune limitation du maximum (1).

40° La loterie est partout abolie, avec défense de la rétablir et d'autoriser la vente de billets de loterie. Cependant la Louisiane confère à la législature le pouvoir d'accorder

(1) Constitutions d'Arkansas, art. 15; du Tennessee, art. 11, sect. 7; du Maryland, art. 3, sect. 57. A défaut des constitutions, les lois dans la plupart des États règlent le taux de l'intérêt légal et conventionnel. Voir entre autres *General statutes of Massachusetts*, partie 1re, tit. 13, ch. LIII, sect. 3.

des chartes de loteries, à la condition de payer certaines charges (1).

(1) Constitution du Maryland, 1868, art. 4, sect. 36; Constitution du Texas, art. 12, sect. 36; *General statutes of Massachusetts*, art. 167; Constitution du New Jersey, art. 4, sect. 7, § 2; Constitution du Michigan, art. 4, sect. 27, etc., etc. Constitution de la Louisiane *general provisions*, art. 167.

CHAPITRE IV

ORGANISATION DES POUVOIRS PUBLICS.

Après la consécration de ces grands principes, les constitutions procèdent à l'organisation des pouvoirs publics qu'elles distribuent ainsi :

Législature composée de deux chambres, dont une appelée Sénat, et l'autre, Chambre des délégués ou représentants. Chacune d'elles fait contre-poids à l'autre.

Pouvoir exécutif confié à un gouverneur, qui est généralement associé par un veto suspensif à l'action législative. Deux États seulement refusent le veto à ce haut fonctionnaire (1).

Presque partout il y a un lieutenant-gouverneur, qui ne prend aucune part au pouvoir exécutif tant qu'il n'est point appelé à remplacer le gouverneur, temporairement ou définitivement. Mais en attendant cette éventualité, il est président de droit du Sénat.

Dans quelques États, il a été institué près du gouverneur un Conseil de gouvernement destiné à éclairer ses décisions et même parfois à y participer activement (2).

Le pouvoir judiciaire est personnifié par des cours de justice, dont la juridiction et la compétence sont réglées avec plus ou moins de précision suivant les États.

Le siège du gouvernement est déterminé par les constitutions, ou dans le silence de celle-ci, par des lois. De nos jours, à peu d'exceptions près (3), le choix pour la capitale

(1) Voir les constitutions de Rhode Island et de la Caroline du Nord. — (2) Voir les constitutions du Massachusetts, de New-Hampshire et du Maine. — (3) On peut citer comme exception Boston (Massachusetts), Providence (Rhode Island), Hartford (Connecticut) et New-Orleans, capitale politique de la Louisiane.

officielle de l'État s'est toujours porté sur une ville de deuxième ordre, loin des grandes agglomérations de population, qui sont un danger permanent pour les pouvoirs publics. L'on ne peut changer ce siège que du consentement du peuple, si ce choix a été fait par la constitution, à moins que cette faculté n'ait été réservée à la législature, quand elle le jugerait nécessaire, par une majorité exceptionnelle (1). Cependant le gouverneur peut opérer cette translation lui-même, mais temporairement seulement, dans des circonstances graves intéressant le salut de l'État.

Les conditions de l'électorat, de l'éligibilité et de l'élection sont rapidement esquissées, mais sans uniformité. Il en est de même de quelques branches du service public, telles que les revenus de l'État, la milice, l'éducation, les comtés, les townships, les corporations municipales, les chemins de fer, les banques et autres corporations privées.

Certaines constitutions, les plus modernes, descendent dans beaucoup de détails et de restrictions qui témoignent des progrès de la corruption dans les assemblées délibérantes et des efforts faits pour y mettre un frein. Elles énumèrent les différents sujets sur lesquels il est défendu à celles-ci de légiférer, surtout en vue d'intérêts privés, qui sont d'autant plus ardents à capter la faveur qu'ils sont prêts à en payer le prix (2). La constitution de Californie paraît être celle où l'énumération des défenses faites à la législature de statuer est la plus ample ; elle porte sur trente-trois sujets, énoncés sect. 4, art. 25.

Les constitutions sont généralement terminées par la formule du serment à imposer aux membres des deux chambres, aux fonctionnaires de tout rang, même aux citoyens de qui l'État réclame l'accomplissement d'un devoir, tel que d'être jurés, témoins, etc., et par la prescription des

(1) Pennsylvanie, art. 3, § 28. — (2) Constitution de Pennsylvanie, art. 3; constitution de la Louisiane, art. 46 ; constitution de l'Illinois, art. 4, § 22, etc.

formalités à remplir pour consacrer des amendements aux constitutions.

Tous les sujets traités par les constitutions, et dont nous venons d'esquisser la nomenclature, entraînent beaucoup de développements. Nous les traiterons dans des chapitres distincts, en adoptant une marche rationnelle destinée à bien faire comprendre l'esprit de ces institutions.

Nous examinerons d'abord à quel signe se reconnaît un citoyen de l'État, et comment un étranger pourra le devenir. Nous parcourrons successivement les conditions de l'électorat et de l'éligibilité, les élections et le serment à prêter par les titulaires des postes politiques, civils, administratifs et judiciaires; nous arriverons ensuite à la formation des pouvoirs publics dont nous analyserons les prérogatives et les devoirs.

Les comtés, les townships, les cités, les towns, les boroughs et les villages qui occupent une place importante dans l'État seront l'objet, daus un livre spécial, d'une étude approfondie qui fera ressortir les erreurs étranges répandues à plaisir par Tocqueville sur ce sujet.

Mais, avant d'entrer en matière, il convient de parler des amendements à faire aux constitutions.

CHAPITRE V

DES AMENDEMENTS AUX CONSTITUTIONS D'ÉTAT.

La permanence des institutions intéresse au plus haut degré le bien-être du peuple; il y aurait témérité à y porter fréquemment la main; ce serait vouloir ébranler les fondements de la société, et l'empêcher de s'asseoir définitivement. Le péril est plus à redouter dans les démocraties que dans toute autre forme de gouvernement, et la sagesse consiste à environner le droit d'amendement d'un certain nombre de garanties destinées à donner la certitude que l'innovation projetée répond à un besoin général, et qu'elle tient suffisamment compte des intérêts en jeu.

Les Américains, pénétrés de ces idées, ont voulu que leurs constitutions ne pussent recevoir de modifications qu'après plusieurs épreuves; mais, d'accord sur le fond, les États se divisent sur l'exécution. Quelques constitutions veulent que la question d'opportunité de revision ne soit soumise au peuple qu'à l'expiration de certaines époques périodiques, tous les cinq ou dix ans, même tous les seize et vingt ans (1). D'autres laissent la législature entièrement libre soit de convoquer directement une Convention, qui serait chargée d'aviser et de préparer, s'il y avait lieu, un ou plusieurs amendements à soumettre à l'agrément du peuple, soit d'abandonner à celui-ci directement la question d'opportunité de convocation d'une Convention; mais la plupart confèrent à la législature l'initiative des amendements qu'elle jugerait nécessaires à certaines parties de la constitution de l'État. Elle les discute, les for-

(1) Voir entre autres la constitution amendée du Vermont (1870) et celles du Maryland, du Michigan, de Pennsylvanie, de Virginie, etc.

mule, et les propose ensuite à la sanction du peuple (1), article par article, afin que la non-acceptation de l'un n'autorise pas le rejet de l'autre. Si ces amendements réunissent la majorité requise, les deux tiers généralement, ils deviennent partie intégrante de la constitution en la modifiant. Sont-ils rejetés, on n'en tient aucun compte, comme si aucune proposition n'avait eu lieu.

Les amendements étant considérés comme l'œuvre spontanée et indépendante du peuple des États, pas n'est besoin de les soumettre à l'approbation du Congrès. Il suffit, pour leur validité, que ces amendements respectent les bases fondamentales de la Constitution des États-Unis. Mais si un fait vient à surgir, qui soit la négation de l'autorité de cette Constitution, le gouvernement fédéral a le droit et le devoir de ramener à l'obéissance ceux qui tenteraient de s'en écarter. Tel est le cas né de la rébellion, qui n'était autre chose qu'une révolution politique de la part des États qui en levèrent l'étendard. Vaincus, ils ne purent reprendre leur ancien rang dans l'Union que sous les conditions qui leur furent imposées par le Congrès, dont ils avaient cessé de faire partie. De notables modifications à leurs constitutions respectives furent exigées pour prévenir le retour d'une autre tentative de désunion et mettre ces constitutions mieux en harmonie avec le droit public des États-Unis, amendé lui-même par suite de l'abolition de l'esclavage. Aussi les constitutions nouvelles des États sécessionistes réintégrés, quoique votées par le peuple de chacun d'eux, furent-elles moins l'expression de la volonté des populations blanches, qu'un joug qu'elles durent subir sans discussion. L'emploi du suffrage universel donna à leur vote un faux semblant de liberté. Mais il suffit de la sanction des gens de race noire, hier encore leurs esclaves, aujour-

(1) La Cour suprême du Missouri a émis l'opinion qu'une Convention dûment convoquée avait le droit de donner force à une nouvelle constitution sans la soumettre à l'agrément du peuple (*State v. mal* 42, Missouri, n° 119); mais ce n'est là qu'une opinion émise, non un jugement rendu. Voir Cooley *Treatise*, n° 33 en note.

d'hui leurs adversaires, pour ôter à cette opération même l'apparence d'un acte libre, d'autant plus que, dans quelques États, les citoyens de couleur étaient plus nombreux que les blancs. Il ne s'agissait plus ici d'invoquer les formes régulatrices du droit d'amendement. Les États sécessionnistes étaient tombés à la condition de territoires, et ne pouvaient être réintégrés dans l'Union qu'après avoir préparé des constitutions nouvelles, en vertu de l'autorisation du Congrès, et sur les bases par lui posées. Ces constitutions ne pouvaient être mises en vigueur qu'après l'approbation de ce corps politique. Cette marche, exceptionnelle comme les circonstances qui y ont donné lieu, ne change rien à l'économie générale des formes destinées à garantir, en temps ordinaire, aux États le droit d'amendement, qui reste entier, pour être exercé par eux d'une manière indépendante, en vertu de leurs constitutions respectives.

CHAPITRE VI

DES CITOYENS D'ÉTAT.

Nous avons vu, livre V, chapitre II, quelles sont les conditions requises pour devenir citoyen des États-Unis; reste à expliquer celles exigées d'un citoyen d'État.

Un individu né dans un État d'un père américain, qui y réside, en est citoyen *ipso facto*. Si, arrivé à l'âge de majorité, il veut s'établir dans un autre État, il en deviendra citoyen par un court temps de résidence prescrit par la constitution ou les lois de cet État. Il perdra ainsi sa qualité de citoyen de l'État où il est né. Le transfert de sa résidence dans un pays étranger n'entraînerait point la perte de sa qualité de citoyen américain, à moins qu'il n'y ait sollicité et obtenu la naturalisation.

Les citoyens d'un État ne sont pas les seuls qui puissent invoquer le bénéfice des lois qui le régissent. La Constitution des États-Unis a statué, art. IV, sect. 2, § 1er, que les citoyens de chaque État auraient droit à tous les privilèges et immunités assurés aux citoyens des autres États. Cette disposition, faite en termes généraux, pouvait laisser des doutes sur sa portée. Elle comporte, en effet, des limites qui sont dans la nature des choses. Il est assez généralement admis que ces droits et immunités consistent, pour le citoyen d'un État, principalement à réclamer et à obtenir la protection du gouvernement d'un autre État pour sa liberté et sa vie, à exercer sur le territoire de celui-ci un commerce qui y est reconnu, à y acquérir, posséder et transmettre, conformément aux lois, des propriétés mobilières et immobilières, à se porter demandeur ou défendeur devant les cours de cet État, à réclamer les mêmes immunités dont jouissent ses citoyens quant aux exemptions et limitations

de taxes, etc. (1). Mais il est incontestable aussi que certains droits et avantages dérivent de la résidence et ne pourraient être invoqués par les citoyens d'un autre État, tels sont : le droit de suffrage dans les élections, l'exercice des fonctions de juré, le bénéfice de certaines lois d'exemption parmi lesquelles on peut compter le homestead (2), le droit de pêche dans les eaux de l'État. Sauf ces restrictions, les citoyens des divers États de l'Union, ne sont, à proprement parler, séparés les uns des autres que par les constitutions qui déterminent particulièrement les conditions de l'existence politique individuelle de chaque membre de l'Union, et qui tendent de plus en plus vers l'uniformité.

La qualité de citoyen d'État peut s'acquérir par les étrangers, soit par une simple résidence prolongée, soit en y ajoutant le bénéfice de la naturalisation. A cet égard, quelques explications sont nécessaires :

Les droits de citoyen des États-Unis ne peuvent être réclamés ni exercés par un étranger, qu'autant qu'il a rempli les formalités et fait les justifications nécessaires pour obtenir la naturalisation. Mais les lois qui régissent cette matière sont fédérales seulement, et n'envisagent un étranger que dans ses rapports avec l'Union américaine ; elles n'empêchent point les États, considérés individuellement, de lui accorder chez eux des faveurs particulières, même la jouissance prématurée de droits civils et politiques, sans attendre la naturalisation. Il y a donc des citoyens d'État qui ne sont pas citoyens de l'Union. Cependant Story a dit que tout citoyen d'un État est, *ipso facto*, citoyen des États-Unis (3). Mais en tenant ce langage, cet éminent jurisconsulte faisait allusion au citoyen natif dont il venait de parler, et non à l'étranger arrivé d'hier dans un État, où il n'a séjourné que depuis un court espace de temps. Bon nombre de cons titutions, fidèles à une politique rationnelle, veulent que les qualités de citoyen d'État soient les mêmes que celles

(1) Voir *Case of Corfield v. Coryall*, 4. Washington, c. c. R. p. 380, 381 et SEDGWICK *Treatise*, p. 631. — (2) COOLEY *Treatise*, § 397. — (3) STORY *Commentaries*, § 1693.

de citoyen de l'Union. La naturalisation, dans ce cas, est nécessaire à l'étranger pour acquérir les deux titres. D'autres, devançant l'avenir, admettent l'étranger à jouir des droits de citoyen d'État, après un séjour assez court, moyennant sa déclaration d'intention de devenir citoyen des États-Unis en se conformant aux lois sur la naturalisation. Celui-là est autorisé à jouir des droits de citoyen d'État avant l'époque fixée pour le complément de l'expérience exigée par la Constitution des États-Unis, de telle sorte que, admis à voter, dans cette condition éventuelle, il peut, après avoir fait acte de citoyen d'État, renoncer au bénéfice de sa déclaration d'intention avant l'expiration des cinq années de résidence exigées par la loi de naturalisation (1).

D'autres États vont plus loin encore : ils accordent la franchise électorale à des individus de sang mêlé, blanc et rouge, s'ils ont adopté les habitudes et les manières de la vie civilisée, même à des Indiens résidant dans l'État, pratiquant la vie civilisée et parlant la langue du pays, après avoir subi devant une cour du district un examen qui permet de décider s'ils sont capables de jouir des droits de citoyen de l'État. Une résolution de cette cour dans ce sens équivaut à un certificat de *citoyenneté* (Constitution du Minnesota, art. 9, sect. 4 et 5). L'État de Wisconsin accorde le droit de suffrage aux Indiens qui ont été déclarés par le Congrès citoyens des États-Unis, nonobstant toutes lois contraires survenant après cette déclaration. Il étend cette faveur aux individus civilisés, d'origine indienne, ne faisant partie d'aucune tribu (Constitution de Wisconsin, art. 3, § 3 et 4). Le Michigan reconnaît comme électeurs tous individus d'origine indienne, nés aux États-Unis, civilisés et ne faisant partie d'aucune tribu, pourvu qu'ils aient plus de vingt et un ans, et aient résidé dans l'État pendant trois mois, et dans les townships ou wards (quartiers) où ils désirent voter, pendant dix jours seulement (Constitution de Michigan, art. 9, sect. 1). Ces dispositions, comme toutes

1) Constitutions du Michigan, art. 7, sect. 1re; du Wisconsin, art. 3, sect. 2; du Minnesota, art. 7, § 1er, etc., etc.

celles qui tendent à élever la race rouge, sont un objet de répulsion pour les chefs de tribu, dont elles minent l'autorité, encore bien que jusqu'à présent elles n'aient détaché qu'un petit nombre de ceux auxquels elles s'adressent.

Sauf les exceptions rapportées plus haut en ce qui concerne le citoyen d'État, quiconque ne peut exciper de la qualité de citoyen des États-Unis est considéré comme étranger, c'est-à-dire incapable d'exercer aucune fonction publique, de voter dans les élections, de faire partie du jury, etc. S'il est traité avec faveur lorsqu'on entrevoit en lui, à l'aide d'une manipulation légale, un citoyen futur, dont le travail, en même temps qu'il l'enrichira personnellement, accroîtra la fortune du pays, il en est autrement quand il entend conserver sa nationalité, dans bon nombre d'États au moins. Là, en effet, il lui est défendu de posséder à titre de propriétaire des biens immobiliers et de les transmettre, de recueillir des successions, donations ou legs par les voies ordinaires. Cependant divers États l'admettent à la jouissance de ces avantages, lorsqu'il a résidé sérieusement et de bonne foi (*bona fide*) dans l'État où il devra posséder à titre de propriétaire. Cette disposition est généralement formulée ainsi : « Les étrangers qui sont ou pourront devenir résidents, de bonne foi, de l'État, seront assimilés aux citoyens qui y sont nés, quant au droit de possession de propriétés et d'héritage de biens qui y sont situés » (1). Mais ces mesures plus ou moins libérales sont simplement unilatérales; elles dépendent du bon plaisir de l'État qui les a promulguées et qui peut les changer, savoir : par amendement à sa constitution, lorsque ces dispositions y ont pris naissance, ou par un acte de la législature si c'est une loi qui les a créées. Rien ne peut enchaîner les États, pris individuellement, envers les citoyens ou sujets d'une puissance étrangère; car les rapports internationaux sont du domaine exclusif du pouvoir des États-Unis; mais confiants

(1) Constitutions du Michigan, art. 18, sect. 13; d'Orégon, art. 1er, § 32; d'Iowa, art. 1er, § 22; du Wisconsin, art. 1er, § 15, etc.

dans leur souveraine autorité à l'intérieur, ces États peuvent user de libéralité envers les étrangers, expressément ou tacitement, sauf à eux à prendre à l'avenir telles mesures contraires que comporteraient les circonstances.

On conçoit ces restrictions au droit de possession de propriétés dans les régions où s'élèvent lentement des territoires aspirant à devenir États. La condition de courte résidence leur paraît suffire pour former, au plus vite, le groupe de population exigé par le Congrès comme condition d'admission au rang d'État. Mais elles sont inexplicables, aussi bien que les prohibitions complètes, quand il s'agit d'anciens États auxquels ne s'imposent pas les mêmes besoins. Cette vue étroite des rapports internationaux, si différente de la condition faite aux étrangers en France, est empreinte de la rouille des vieilles lois anglaises auxquelles elle a été empruntée. Mais il est juste de dire, à l'honneur de l'Angleterre, qu'elle a aboli ces lois de privilège (1), en sorte qu'aujourd'hui, les étrangers peuvent, sans condition, posséder à titre de propriétaires des immeubles dans le royaume-uni, quel que soit le titre sur lequel s'appuie cette possession, s'il est conforme d'ailleurs à la loi en vigueur. Le règne de la reine Victoria s'honorera toujours de ce statut libéral, qui est un exemple à suivre par ceux des États de l'Union américaine encore rivés au système limitatif ou prohibitif.

Chaque État de l'Union restant maître d'ordonner comme il l'entend le droit de propriété des immeubles situés sur son territoire, au regard des étrangers, le gouvernement central ne peut porter atteinte à ce droit de souveraineté par des traités internationaux, quels que avantageux qu'ils puissent être pour les citoyens de ces États, à moins d'y être autorisé par les législatures. Il en est autrement, comme nous l'avons dit plus haut, du domaine national à l'égard duquel le gouvernement de l'Union peut stipuler tous droits de réciprocité par des conventions faites avec d'autres nations.

(1) Acte du 12 mai 1870.

CHAPITRE VII

DE L'ÉLECTORAT.

De la qualité de citoyen découle le droit de suffrage aux États-Unis, au moins dans la plupart des États. Il est le grand moteur des institutions de toute nature. Ce n'est point à dire qu'il soit le même partout. En effet, la Constitution des États-Unis ayant laissé à tous les États le pouvoir de poser eux-mêmes et privativement les conditions de l'électorat de leurs propres citoyens, même pour les élections d'une nature fédérale, telles que celles du Président de l'Union et des membres du Congrès (art. 1er, sect. 2), chacun d'eux a ordonné cette matière suivant le sentiment local, quelquefois même dans un sens tout différent de celui de son voisin.

A l'époque de la promulgation de la Constitution des États-Unis, et bien longtemps encore depuis, les États faisaient dépendre le droit électoral de la possession, à titre de propriétaire, d'un immeuble de quelque valeur, ou du payement d'une taxe quelconque. Cet état de choses s'est modifié, à quelques exceptions près, sous l'influence démocratique, produite par le génie même de ce peuple, et grâce aussi aux rivalités jalouses des États qui se sont disputé, à l'envi, l'émigration européenne. Ils se sont arraché cette proie, et pour la mieux conquérir, ils ont fait assaut de concessions politiques, espérant ainsi faire dériver le courant chacun de son côté. De là la réduction, souvent même la suppression des restrictions mises antérieurement au suffrage ; à peu près partout les sauvegardes ont disparu. Dans quelques États seulement les constitutions exigent de l'électeur qu'il justifie de l'acquit d'une taxe quelconque d'État ou de comté ou de town ou de cité, pendant

un temps qui varie de six mois à deux ans, immédiatement avant l'élection (1).

Toutefois, s'il est des États qui faillissent à la prudence, d'autres ont réussi à concilier l'ordre avec la liberté, but essentiel de toute société vraiment civilisée. De ce mouvement en sens varié est résultée une diversité dont l'exposé mettra en pleine lumière cette base des institutions qu'on a dénaturée à plaisir, en laissant supposer une conformité qui n'a jamais existé, et en substituant une théorie décevante à la réalité.

La plupart des États n'admettent au vote dans les élections, quelles qu'elles soient, que des citoyens des États-Unis, tandis que d'autres étendent ce privilège à des citoyens d'État dont la résidence, même assez courte, est le seul titre, quoiqu'ils ne soient pas encore citoyens de l'Union, comme on l'a déjà vu.

Les constitutions veulent, uniformément, que l'électeur soit du sexe masculin (blanc ou noir), âgé de vingt et un ans au moins, et qu'il ait résidé pendant une période de temps déterminée dans l'État, dans le comté, dans le district, la township, la cité où l'élection a lieu. Mais des différences notables se remarquent quant à la durée de cette résidence. L'écart le plus grand existe entre le Kentucky, qui prescrit un domicile de deux années dans l'État, et le Maine où l'on satisfait à la constitution par un séjour de trois mois. L'habitation préalable dans la circonscription électorale offre aussi d'étranges contrastes : ici elle doit être d'un an, de six mois, de trois mois même. Là, au contraire, il suffit de trente jours, même de dix (2).

(1) Constitutions du Massachusetts; 3e amendement à la constitution de New-Hampshire, v° *Senate;* du Connecticut, art. 6; de Pennsylvanie, art. 8; de Delaware, art. 4, § 1; de Georgie, art. 2, sect. 2; du Tennessee, art. 4, sect. 1re. Il convient de remarquer que les restrictions précédemment mises au suffrage universel dans le Rhode Island ont été supprimées en 1887 (Voir *The Nation*, 12 avril 1888). — (2) Voir sur ces divers points, les constitutions du Kentucky, art. 2, § 8; du Maine, art. 2, § 1; du Massachusetts, 3e amendement à la constitution de Connecticut, 8e amend. à la constitution du Kansas, art. 5, § 1er; de Minnesota, art. 7; de New-York, art. 3, sect. 1re, etc., etc.

Contrairement au principe admis par tous les États, le Wyoming, l'un des territoires de l'Union, admet les femmes à prendre part aux élections (loi de 1869). Cette résolution, adoptée au début du territoire, n'a pu être rapportée, malgré les tentatives faites depuis pour en obtenir l'annulation (1). Mais des contestations s'étant élevées sur sa valeur constitutionnelle, un litige sur ce point a été porté devant la Cour suprême de ce territoire, qui l'a déclaré inconstitutionnel (février 1887). En sorte que, aujourd'hui, les femmes du Wyoming se trouvent inhabiles à exercer le droit de suffrage (2). Cette aspiration des femmes à devenir électeurs se fit remarquer aussi dans le territoire voisin du Washington (devenu en 1889 un État). Dans la session de 1882, la législature de ce territoire a admis les femmes à voter, sur le même pied que les hommes, quoique bon nombre de citoyens répugnent à cette innovation qu'ils considèrent comme étant en désaccord avec les principes, surtout avec l'idée que cette faveur entraînerait à admettre la femme dans le jury. Cependant la grande majorité s'est montrée favorable à l'admission (3). Cependant il est à présumer que le jugement rendu par la Cour suprême du Wyoming viendra détruire cette innovation dans le Washington.

L'on ne considère point généralement comme résidant dans le lieu de leur stationnement obligé les militaires appartenant à l'armée ou à la marine des États-Unis. Il en est de même des étudiants des universités. Tous sont censés avoir conservé chez leurs parents ou tuteurs leur domicile antérieur à cette situation passagère. Si donc ce domicile était hors du district où ils résident momentanément, et où l'élection aurait lieu, ils seraient écartés de l'urne électorale. Il a été fait exception à cette règle par quelques

(1) Voir *The report of the governor of Wyoming*, 25 nov. 1885, p. 1202 *of general report of the Secretary of the interior*. — (2) Voir *The Nation*, 10 février 1887. — (3) V. *report of the governor of Washington territory*, 10 nov. 1884, p. 1165 *of the general report of the Secretary of Interior*.

constitutions qui permettent aux militaires en service actif, en temps de guerre, d'insurrection ou de rébellion, de voter dans le lieu de leur stationnement (1).

Presque partout, les constitutions, au Nord comme au Sud, à l'Est comme à l'Ouest, voulaient que l'électeur fût exclusivement de race blanche. L'affranchissement du nègre ne pouvant effacer sa couleur ni changer sa physionomie, ne faisait que substituer un paria à l'esclave. On a vu que le quatorzième et le quinzième amendements à la Constitution avaient virtuellement détruit cet obstacle à sa vie politique, en sorte qu'il faut considérer comme effacé des constitutions d'État tout ce qui établissait politiquement une distinction entre les races blanche et noire, abstraction faite des considérations sociales, qui conservent leur influence.

Par dérogation à la libre franchise, le Connecticut ne reconnaît comme électeurs que ceux qui, réunissant d'ailleurs les garanties voulues par la loi et la constitution, et faisant preuve d'habitudes morales, sont acceptés comme tels (art. 8 des amendements à la constitution de cet État). On n'y est donc pas électeur de droit.

Cet État et le Massachusetts, deux des plus anciens fondateurs de ce pays, refusent l'électorat et l'éligibilité à quiconque ne saurait lire la constitution ou quelque section des statuts de ces États. Le deuxième veut, en outre, que l'électeur sache écrire son nom. Dispense est faite de ces justifications aux personnes qu'une infirmité physique empêcherait d'y satisfaire, et encore à celles qui, déjà, étaient en possession de l'électorat ou avaient soixante ans d'âge et plus, lors de la consécration de ces dispositions (2). Toutefois, chose bien digne de remarque dans une matière où l'on qualifie trop facilement du nom de principes des mesures

(1) Voir les constitutions de New-York, art. 2, sect. 1re; du Rhode Island, 4e amendement à la constitution de Pennsylvanie, art. 8, sect. 6; du Michigan, art. 7, sect. 1re; de Missouri, Connecticut, Maryland, etc. — (2) Constitution du Massachusetts, 20e amendement. — Constitution du Connecticut, 11e amendement.

essentiellement sujettes à variations, les deux Chambres de la législature du Massachusetts ont, en 1870, proposé l'annulation des conditions restrictives dont nous venons de parler, par deux résolutions des deux Chambres, en date des 21 avril et 13 mai 1870. Mais l'opinion publique, qu'elles avaient sans doute mal interprétée, les a désavouées, en repoussant ces propositions, lorsqu'elles ont été soumises aux habitants dans les meetings électoraux, convoqués à cet effet. Les restrictions salutaires rapportées plus haut continuent donc de subsister.

Par contre, deux États, et qu'on le remarque bien, deux États du Sud ont, par leurs constitutions nouvelles, consacré la nécessité de ces notions rudimentaires comme conditions de l'électorat! En effet, la constitution de la Floride, de 1868, ordonna à la législature de faire une loi qui subordonnât, après l'année 1880, le droit de suffrage à la justification d'une instruction quelconque. Celle du Missouri proclama elle-même, qu'après 1876, tout électeur nouveau devra savoir lire et écrire, à moins d'un empêchement physique, indépendant de sa volonté (1). Ce louable exemple sera sans doute suivi par les autres États, lorsque les grands courants d'immigration auront cessé, ou tout au moins se seront de beaucoup affaiblis. L'État du Mississipi, animé d'un esprit différent, veut qu'on n'exige du citoyen, pour jouir du droit de vote, aucune justification d'un droit de propriété et de notions quelconques d'éducation (Constitution de 1868, *Bill of rights*, sect. 18).

Sont exclus du scrutin, soit en vertu des dispositions de la common law, pour quelques-uns des cas ci-après, soit par application des stipulations expresses de quelques constitutions : 1° les citoyens, pendant leur état de minorité, et tous autres déclarés civilement incapables, tels que les idiots et les aliénés, même les individus qualifiés temporairement comme tels, vu leur état habituel d'ivrogne-

(1) Voir constitution de 1868 de la Floride, art. 14, sect. 7 et celle du Missouri du 4 juillet 1861.

rie (1); 2° les individus pourvus d'un tuteur (2); 3° les pauvres, vivant de la charité publique (3); 4° ceux qui, sur leur sollicitation, se sont fait dispenser du payement des taxes publiques (4); 5° les citoyens détenus en prison, pendant leur détention (5); 6° ceux qui ont participé à un duel, soit comme parties principales, soit comme témoins (6); 7° ceux qui se sont engagés dans des paris sur le résultat des élections; 8° enfin, la loi déclare généralement indignes d'exercer le droit de suffrage les individus condamnés pour trahison, meurtre, vol à main armée, corruption ou autres crimes d'une nature grave (7). Il est digne de remarque que la Caroline du Sud accorde amnistie à ces crimes lorsqu'ils ont été commis par des noirs, pendant leur esclavage (8), du moins au point de vue politique, car leur passé, généralement, ne leur enlève pas le droit de vote, tandis que le même fait en rend indigne le citoyen blanc. Est-ce bien là l'égalité résultant de l'abolition de l'esclavage? Le noir, malgré l'abjection de sa condition antérieure, n'en avait pas moins la notion du bien et du mal. Si l'on venait à le contester, pourquoi en faire alors, d'un jour à l'autre, sans transition, un homme politique? Un pareil privilège ne pouvait être inscrit que dans la constitution d'un État où l'élément noir ayant la prédominance du nombre commande en maître.

Avant la guerre civile, les guerres politiques étaient à peu près inconnues aux États-Unis. Mais la sécession qui, par son caractère propre et son importance collective,

(1) Voir CUSHING *legislative assemblies*, § 24 et 27. — (2) Voir Constitution du Maine, Massachusetts, Wisconsin, Minnesota et Kansas. — (3) Constitutions du Maine, Massachusetts, New-Hampshire, Rhode Island, New-York, Caroline du Sud, West Virginie, Californie. — (4) Constitution du New-Hampshire, v° *Senate*. — (5) Const. du Texas, art. 6, sect. 1re. — (6) Const. du Michigan, art. 7, sect. 8; de Georgie, art. 2, sect. 5; de Virginie, art. 3, sect. 1re; du Texas, art. 12, sect. 3 et de Caroline du Sud, art. 8, sect. 8, etc. — (7) Voir Constit. de Pennsylvanie, de New-York, du Maryland, de Virginie, du Kansas, du Wisconsin, art. 3, § 6. — (8) Voir Constit. de cet État, art. 8, § 12. Quelques-unes de ces constitutions, sans consacrer les pénalités ci-dessus, autorisent les législatures à les prescrire.

n'était point de la compétence des cours de justice, a entraîné une proscription qui a été fulminée par le Congrès contre les principaux fauteurs et auxiliaires de ce soulèvement. L'interdiction de tous les droits politiques, y compris le droit de suffrage et d'éligibilité, en a été la conséquence directe, et quoique la plupart des vaincus aient été depuis réintégrés dans leurs droits de citoyens, ceux qui n'ont point encore obtenu cette faveur ne peuvent prendre part aux élections, quel qu'en soit l'objet. Nous passons rapidement sur ce sujet, qui ne touche point aux règles générales du droit public.

Les corporations, n'étant que des êtres de raison, ne sont point admises à participer aux élections.

CHAPITRE VIII

DE L'ÉLIGIBILITÉ.

SECTION PREMIÈRE

De l'éligibilité en ce qui concerne les membres du gouvernement de l'Union.

Dans le troisième livre de cet ouvrage, nous avons indiqué les conditions mises à l'éligibilité du Président et du Vice-Président des États-Unis, des sénateurs et des représentants au Congrès. Ainsi, les deux premiers fonctionnaires doivent être citoyens nés des États-Unis, y résidant depuis quatorze années, et âgés de trente-cinq ans. La Constitution déclare éligibles au Congrès des citoyens même naturalisés, pourvu que les candidats réunissent les conditions prescrites, savoir : pour le Sénat, trente-cinq ans d'âge et pour les représentants vingt-cinq seulement; quant au domicile, exigé et effectif dans l'État où se fait l'élection, il doit comprendre une période antérieure de neuf années pour le sénateur et de sept seulement pour le représentant, se continuant jusqu'au moment de l'élection. De plus, les fonctions de membres du Congrès sont incompatibles avec tout emploi du gouvernement des États-Unis.

Indépendamment des incompatibilités attachées aux fonctions de sénateur et de représentant des États-Unis, le quatorzième amendement à la Constitution a formulé une cause d'incapacité ainsi conçue : « Nul ne sera sénateur ou représentant au Congrès ou électeur du Président et du Vice-Président, ou fonctionnaire de l'ordre civil ou militaire des États-Unis, s'il s'est engagé dans une insurrection ou une rébellion contre cette puissance, ou s'il a donné

aide et assistance à ses ennemis. Toutefois le Congrès, par un vote émis à la majorité des deux tiers dans chaque Chambre, peut faire cesser cette incapacité. » En 1884, le Congrès, pensant que l'heure de l'oubli avait sonné, restreignit cette proscription aux officiers qui étaient déjà pourvus d'une commission au début de la guerre de rébellion et avaient, malgré cela, pris part aux actes de cette révolte (1).

Aucune loi d'État ne peut rien ajouter aux dispositions restrictives de l'éligibilité des membres du gouvernement de l'Union; car ce serait une usurpation faite sur un domaine fermé aux législatures d'État. La Constitution des États-Unis étant, comme on l'a vu, la loi suprême du pays, les deux Chambres du Congrès n'ont jamais hésité à admettre dans leur sein ceux que les électeurs avaient nommés pour en faire partie, sans avoir égard aux restrictions ajoutées par les législatures d'États aux conditions d'éligibilité créées par la Constitution (2).

Aucun des fonctionnaires du gouvernement de l'Union, sauf le Président et le Vice-Président, n'étant soumis à l'élection, et tous étant, au contraire, à la nomination du Président, de l'agrément du Sénat, il n'y a pas lieu de s'en occuper ici, au point de vue de l'éligibilité.

SECTION II

De l'application du principe électif aux fonctions du gouvernement de l'État.

En ce qui regarde les gouvernements d'État, le nombre est grand des fonctionnaires qui ne doivent leur emploi qu'à l'élection, de même que les membres des deux Chambres législatives.

L'élection, jadis appliquée seulement à un petit nombre de fonctions dans l'État, a vu graduellement son cercle d'action s'agrandir aux dépens des prérogatives des

(1) Voir 48e congrès, sess. 1re, ch. XLIX, p. 21, 1884. — (2) Voir *The american law Review*, vol. III, p. 410, 424.

gouverneurs, et, dans une certaine mesure, au détriment de la chose publique. Il suffit d'énoncer sommairement les nominations abandonnées aujourd'hui au vote populaire, pour s'en convaincre. Les fonctions dont il s'agit ne sont pas, il est vrai, électives partout, ni dans les mêmes proportions; mais ce fait s'est assez étendu pour mériter d'être signalé comme une dérogation notable au système conservateur qu'avaient adopté les fondateurs de l'Union. Voici quelques-unes des fonctions qui relèvent du suffrage universel, plus ou moins, suivant les États : gouverneur, lieutenant-gouverneur, membre du Conseil de gouvernement (dans les États où ce rouage existe), secrétaire d'Etat, contrôleur ou auditeur des finances, trésorier, ingénieur d'État, surintendant de l'instruction publique, commissaire du bureau des terres appartenant à l'État, commissaire du bureau de l'agriculture, commissaire du revenu public, imprimeur d'État, membres des cours de justice, même de l'ordre le plus élevé, quelquefois les greffiers de ces cours, les inspecteurs des prisons, etc. Puis viennent les administrateurs des comtés, des cités, des villages, des boroughs, des townships, les juges de paix, les shériffs, parfois même les constables, etc.

Cette part de nominations attribuée au peuple peut paraître excessive; car elle exige des citoyens une passion de recherche dont les masses ne sont guère animées et des notions premières qui leur sont étrangères. Il s'agit en effet de scruter les antécédents et le caractère de chaque candidat, de discerner ses aptitudes administratives et judiciaires. Plus le corps électoral devient nombreux par l'abaissement, même par la suppression des garanties qu'il devrait offrir, et surtout par l'introduction en masse d'individus d'origine étrangère, naturalisés ou non, et généralement de condition inférieure, plus simple et moins fréquente devrait être la mise en œuvre de ce levier puissant. Les choix, ne s'appliquant qu'à quelques fonctions supérieures, conserveraient plus d'indépendance; ils seraient plus faciles à éclairer et moins exposés à la corruption. En les

multipliant au contraire et en rendant les élections simultanées, comme on le verra bientôt, les constitutions et les lois ont créé, à plaisir, des faisceaux d'ardentes compétitions s'exerçant dans des voies diverses, mais étroitement liées par une solidarité d'intérêts peu avouables, qui cherchent à fausser le vœu populaire, tout en lui conservant les apparences de la liberté. Ces considérations acquièrent un degré de véracité incontestable par les mesures de répression incessamment réclamées pour déjouer les fraudes en matière électorale.

SECTION III

Conditions d'éligibilité aux fonctions du gouvernement d'État.

Les conditions d'éligibilité sont variées suivant les États et suivant les emplois.

En général, sauf les conditions d'âge et de résidence, qui varient suivant les postes à remplir, tout électeur est éligible; mais ce qui ne présente aucun inconvénient sérieux pour les fonctions législatives au Congrès, puisque, pour y parvenir, il faut être citoyen des États-Unis, ne serait pas sans danger lorsqu'il s'agit d'une fonction de l'État, législative ou autre. Diverses constitutions, on l'a vu, admettent comme électeurs et par conséquent comme éligibles non seulement des citoyens des États-Unis, mais encore des étrangers auxquels il suffit de déclarer qu'ils ont l'intention de devenir un jour citoyens de l'Union. S'il arrivait que ces individus renonçassent à ce projet après leur élection, ils n'en auraient pas moins siégé comme sénateurs ou représentants dans la législature de l'État où ils auraient été élus. On ne peut voir dans ces mesures d'exception rien qui atteste la maturité apportée par les fondateurs de l'Union dans la préparation du pacte fondamental. Ce relâchement des vrais principes ne peut s'expliquer que par des nécessités passagères qui s'imposent quelquefois au début des États.

Il est cependant des garanties d'ordre public qui ne pou-

vaient être négligées et que les constitutions ont ordonnées avec plus ou moins de sagesse. D'abord les conditions d'âge et de résidence ont été précisées avec soin, suivant la nature de la fonction et avec les différences inséparables de l'indépendance des États. Puis, l'éligibilité comme l'électorat a été soumise à des restrictions d'une nature générale et particulière, se référant, les unes à l'éligible, les autres à la fonction. De là des incapacités et des exclusions dont les plus saillantes vont être rapportées.

D'abord, en ce qui concerne les membres de la législature : Le Delaware attache une importance particulière à l'élément conservateur dans la composition du Sénat, et, obéissant en partie à la tradition, il veut que le candidat soit propriétaire en son nom de 200 acres de terre situés dans le comté où se fait l'élection, ou de toute autre valeur mobilière ou immobilière, estimée 1000 livres sterling, indépendamment des conditions de résidence (Const., art. 2, § 3).

Naguère encore, le New Hampshire n'admettait aux fonctions législatives et au poste de gouverneur de l'État que des citoyens professant la foi protestante, méconnaissant ainsi le droit réservé à chacun, par le préambule de sa propre constitution, de rendre hommage à Dieu suivant les directions de la conscience individuelle, sans avoir à en rendre compte à qui que ce soit. Cette condition a été effacée de cette constitution lors de la revision qui en a été faite en 1876.

Plusieurs constitutions ont consacré une exclusion qui est un empiétement sur les droits du peuple : ainsi elles frappent d'incapacité politique, au moins en ce qui concerne l'éligibilité aux fonctions législatives, « le prédicateur, le ministre d'un culte quelconque, en exercice, parce que, dit-on, étant voués au service de Dieu et au soin des âmes, ils ne peuvent être distraits de ces devoirs religieux (1). » Rien ne paraît moins rationnel que cette incapacité constitutionnelle. Dans un pays démocratique,

(1) Voir constitutions du Maryland, art. 3, sect. 11 ; du Tennessee, art. 9. sect. 1re; du Missouri, art. 3, § 13.

qui donc a le droit de se placer au-dessus du peuple et de régenter ses choix en les détournant d'une classe de citoyens honorables? Cette atteinte à la liberté du suffrage ne se peut justifier là où la société est fractionnée en un grand nombre de groupes religieux ayant chacun leurs temples et leurs ministres. Les rapports de ceux-ci avec leurs directeurs spirituels sont réglés et débattus de gré à gré, et se dénouent à volonté, au moins pour les cultes protestants qui, considérés dans leur ensemble, représentent la grande majorité de la population des États-Unis. Le meilleur juge du besoin de la congrégation, n'est-ce pas la congrégation elle-même? N'est-il pas opportun quelquefois de défendre, au sein même du parlement, certains intérêts religieux et moraux qui n'y ont plus guère d'organes? Il est une autre considération d'un grand poids pour ce pays qui est en voie continuelle de formation et de déplacement de population, avec des éléments hétérogènes dont l'éducation est à faire dans toutes les directions : ne serait-il pas du plus grand intérêt de voir le ministre, l'homme le plus éclairé et souvent le plus intègre de ces agglomérations nouvelles pénétrer avec un mandat politique dans les assemblées délibérantes où sa parole élevée et convaincue, tout en se limitant dans le domaine de la vie publique, lutterait avec énergie contre le matérialisme des intérêts de ces foules affamées et contre les manœuvres réprouvées qui, trop souvent, déshonorent les corps délibérants? Faibles quant au nombre, ils auraient pour eux la puissance des principes, qui rend toujours fort l'homme loyal et désintéressé. C'est ainsi, du reste, qu'en ont jugé divers États, notamment le Massachusetts, l'un des plus éclairés de l'Union ; il compte aujourd'hui comme par le passé parmi ses législateurs quelques ministres de l'une des communions établies.

L'accès des deux Chambres est refusé à tout comptable de deniers publics, aussi longtemps que ses comptes n'ont été ni vérifiés ni apurés et que le solde débiteur n'a point été payé par lui entre les mains de qui de droit. La même exclusion est prononcée par plusieurs constitutions contre

tous individus qui seraient intéressés directement ou indirectement dans un marché fait soit avec le gouvernement de l'Union, soit avec celui de l'État, tant que les comptes de ces opérations ne sont pas régulièrement terminés et soldés (1). Cette disposition, comme la précédente, cherche à dégager l'intérêt public des mobiles de l'intérêt privé, en l'affranchissant d'un contact corrupteur. Elle devrait prendre place dans toutes les constitutions, au lieu de ne figurer que dans quelques-unes seulement.

Les causes d'incapacité et d'indignité applicables à l'électorat le sont également à l'éligibilité. Énoncées plus haut, il n'y a point lieu de les rappeler ici.

Le cumul des fonctions législatives d'État est prohibé avec celles de membres du Congrès et avec tous emplois lucratifs ou non dépendant du gouvernement des États-Unis et de l'État, sauf quelques divergences dans les textes d'un intérêt secondaire. Il est fait quelquefois exception à cette règle pour les titulaires de bureaux de postes et pour les juges de paix, les notaires publics, les officiers de la milice et les fonctionnaires des townships, pourvu que ces emplois ne soient point rétribués ou que les émoluments qui y sont attachés ne dépassent pas un maximum peu élevé (2); cela atténue, sans les faire disparaître, les inconvénients de ces exceptions dont il est difficile de comprendre les motifs, tant ces fonctions exigent les soins de chaque jour. Dans un ordre d'idées différent, la faculté de cumul est consacrée par quelques constitutions et dans certains cas. Elles portent, en effet, que le pouvoir législatif pourra être exercé en même temps qu'un emploi de l'État lorsque le choix du peuple y aura appelé le titulaire (3); on reste ainsi dans les strictes conditions du gouvernement démocratique. Ce n'est point à ces États que l'on reprochera

(1) Voir constitutions du Kentucky, Indiana, Michigan, Iowa, West Virginia, Delaware, Illinois. — (2) Constitutions de l'Ohio, art. 2, § 4; du Michigan, art. 4, sect. 6; d'Iowa, art. 3, sect. 22; d'Orégon, art. 2, § 10; d'Illinois, art. 4, § 3. — (3) Voir constitutions de Californie, art. 4, § 20; de l'Orégon, art. 4, § 30.

l'espèce d'ostracisme prononcé contre les ministres du culte, dont nous venons de parler.

Quant à l'éligibilité des fonctionnaires publics, il convient de distinguer entre ceux de l'État, du comté, des cités, des townships, etc. A la tête des premiers sont les gouverneurs et les lieutenants-gouverneurs, dont il sera question plus loin. Les autres hauts fonctionnaires doivent généralement : 1° être citoyens des États-Unis, ou tout au moins de l'État où ils résident depuis un certain temps ; 2° jouir des droits civils et politiques ; 3° n'avoir encouru aucune condamnation criminelle. Quelques États rendent inéligibles à toute fonction publique, rémunérée ou non : 1° tous individus qui nieraient l'existence de Dieu et ne croiraient pas à une juste distribution de ses récompenses et de ses châtiments dans cette vie ou dans l'autre, comme on l'a vu. Mais ces croyances en Dieu ne sont point requises ni des électeurs ni des membres des législatures (1) ; 2° tous ceux qui auraient pris part à un duel comme partie principale ou comme témoin (2).

Au livre du pouvoir judiciaire, nous parlerons de l'éligibilité des membres des cours de justice.

Relativement aux fonctionnaires administratifs des comtés, des townships, des cités, boroughs, villages, il leur suffit d'avoir vingt et un ans d'âge et d'être résidents dans ces parties de l'État dont ils doivent être citoyens. S'il est d'autres conditions requises çà et là, elles n'affectent aucun caractère de généralité et il n'y a point lieu de s'y arrêter ici.

(1) Constitutions du Mississipi, art. 12, sect. 3 ; de Pennsylvanie, *bill of rights*, art. 1er, sect. 4 ; du Maryland, art. 1er, sect. 37 ; de la Caroline du Nord, art. 9, sect 5 ; du Tennessee, art. 9, sect. 2. — (2) Constitutions de l'Arkansas, art. 1er, sect. 22 ; du Mississipi, art. 1er, sect. 27.

CHAPITRE IX

DES ÉLECTIONS.

SECTION PREMIÈRE

Gouvernement direct par le peuple et système représentatif. — Spécialité ou généralité des élections.

Le peuple américain n'ayant de participation directe à la chose publique que dans le cercle limité où règne le système de town-township (1), c'est à l'aide de la représentation seulement qu'il a voix dans les conseils municipaux des boroughs, villages et cités, à plus forte raison dans les comités de comté, dans les législatures d'État (2), et au Congrès. Même pour l'expédition des affaires des townships, l'État partout impose aux habitants des représentants (*selectmen*, *supervisors*, *assessors*, etc.) qu'ils ont à élire et qu'ils ne peuvent refuser de choisir : car ceux-ci sont nécessaires non seulement à l'administration locale, mais encore à l'État. L'élection est donc le grand ressort de la machine gouvernementale. A raison de son importance toute particulière, la loi ordonne ses opérations avec beaucoup de sollicitude. On a vu plus haut que le droit électoral n'est pas le même partout, quoique la tendance soit évidemment vers la *démocratisation* la plus large du suffrage. Il en est de même des règles d'élections qui, pour n'être pas identiques, n'en ont pas moins beaucoup de

(1) Cette participation directe n'est même admise ni en Pennsylvanie, ni en Californie (Constitution de 1879, sect. 11) ni dans quelques parties de l'Illinois. — (2) Dans quelques États, des lois toutes spéciales intéressant la fortune publique sont occasionnellement et à titre d'exception soumises à l'approbation du peuple. Voir constitutions d'Iowa, art. 7; de l'Illinois, art. 11, § 5; de Californie (1879), sect. 16; du Kansas, art. 11, § 6.

points de rapprochement et se proposent le même but, c'est-à-dire l'expression la plus sincère de la volonté de tous et de chacun en particulier. La répartition des électeurs par districts, même minimes, tels que wards, precincts (quartiers), a été un pas décisif fait en vue de la participation du plus grand nombre au résultat général.

Si l'élection de tous les fonctionnaires est maintenant de règle, il est encore des États qui confient ces nominations, surtout celles des magistrats, au gouverneur, de l'avis et avec l'agrément du Sénat ou d'un conseil de gouvernement, ou encore à la législature (1). Dans ce dernier cas, les deux chambres concertent entre elles la marche à suivre pour leur action commune ou divise.

Les élections sont ou générales ou spéciales. Les premières s'appliquent à des nominations dont le retour est périodique, les deuxièmes à des choix accidentels à faire pour remplir des vacances. Les élections générales elles-mêmes ont des caractères différents. En ce qui concerne le gouvernement des États-Unis, celles du Président, du Vice-Président, des sénateurs du Congrès, se font à deux degrés. L'élection des membres de l'autre chambre, au contraire, s'opère par le suffrage direct, comme cela a lieu pour les élections d'État qui se proposent le choix : 1° du gouverneur et du lieutenant-gouverneur ; 2° des membres des deux chambres ; 3° des hauts fonctionnaires dont la nomination ne dépend ni du gouverneur, ni de la législature ; 4° des membres des cours de justice, lorsqu'il est ainsi admis par la constitution de l'État.

D'autres distinctions ont trait à l'étendue de la représentation. Ainsi, le Président et le Vice-Président des États-Unis sont les élus de tous les États. Les sénateurs du Congrès ne sont, deux par deux, que l'expression du choix de leurs États respectifs, manifestée par le vote des

(1) Voir les constitutions du Massachusetts, ch. II, sect. 1re, art. 9 ; de Rhode Island, art. 10, sect. 4 ; de Virginie, art. 6, sect. 5 ; de la Caroline du Sud, art. 4, sect. 2 ; de Georgie, art. 5, sect. 2 ; du Texas, de l'Arkansas, art. 4, etc.

législatures. Les membres de la chambre des représentants au Congrès ne sont individuellement que les élus de districts qualifiés congressionnels, pour les distinguer des autres districts électoraux et dont le nombre est en rapport avec celui des membres à élire. Cependant quelques États nouvellement créés n'ayant encore droit qu'à un seul représentant au Congrès, toutes les portions de l'État concourent en même temps à l'élection. — Dans l'État, les membres des deux chambres, composant des corps politiques inégaux en nombre, ne représentent que des districts d'inégale importance et en tous cas inférieurs de beaucoup en étendue aux districts congressionnels. La représentation se réduit et se spécialise ainsi de plus en plus. Quant aux hauts fonctionnaires d'État, ils sont généralement l'émanation du suffrage collectif de tous les électeurs de l'État.

Le comté entier pourvoit assez généralement à l'élection de ses propres fonctionnaires, tels que County commissioners, surveyors et autres de l'ordre administratif, ainsi qu'à l'élection des juges de district, des district attorneys, sheriffs, coroners. Cependant dans divers États les chefs élus des municipalités, tels que maires, burgesses, supervisors, sont de droit membres du comité d'administration de ces circonscriptions, sans qu'il soit besoin d'élections spéciales pour cela (1).

L'on peut ajouter à cette nomenclature les élections des conseils municipaux des cités, towns, villages, boroughs, élections auxquelles il est procédé en vertu de chartes spéciales ou de lois plus ou moins générales. Nous en parlerons en traitant du régime municipal.

SECTION II

Particularités des élections générales.

La pratique du régime électoral est dominée par quel-

(1) Dans le Connecticut, les *County commissioners* sont élus par la législature. Voir *Revised statutes of Connecticut*, tit. III, ch, II, sect. 1re.

ques principes généraux, qui, malgré la liberté que chaque État conserve, peuvent se résumer ainsi :

Les élections se font à des époques périodiques fixées par la loi : s'il s'agit d'élections nécessitées par un fait accidentel, les électeurs sont convoqués un certain temps à l'avance. Aucun service de la milice n'est exigible un jour d'élection ; les forces de la police ordinaire doivent suffire à maintenir l'ordre. Toutes poursuites judiciaires sont suspendues et les cours de justice restent fermées. Là où la contrainte par corps existe encore, toute arrestation est prohibée pendant l'élection y compris l'aller et le retour de l'électeur. Mais les individus coupables d'un délit peuvent toujours être arrêtés.

L'élection a lieu au scrutin secret (*ballot*) dans tous les États, sauf dans le Kentucky où l'ancien système du vote *viva voce* subsiste encore en partie. Malgré cela de très nombreuses fraudes se commettaient, il y a quelques années, dans les élections. Les organisations de parti achetaient les électeurs, les conduisaient jusqu'à l'urne et les faisaient voter sous leurs yeux ; les agents des organisations de parti encombraient les abords des *polls*, intimidant les électeurs timorés ; des individus votaient plusieurs fois sous des noms divers dans les différents wards : des étrangers votaient avec de faux certificats de naturalisation ; enfin, quand les bureaux étaient aux mains de gens de parti sans scrupules, ils faussaient parfois les résultats de l'élection. Il a été remédié en partie à ces abus par l'établissement de listes électorales, *tally lists*, sur lesquelles les électeurs doivent se faire enregistrer : quiconque n'est pas inscrit sur ces listes ne peut voter. En 1872, le Congrès a rendu cet enregistrement obligatoire pour les élections concernant le gouvernement de l'Union (liv. III, chap. IX, sect. 2). A l'imitation de cet acte, un certain nombre d'États ont établi pour leurs élections le système des listes électorales. C'était une amélioration, mais qui laissait subsister encore la plupart des abus que nous venons d'indiquer (1).

(1) Les organisations de parti, dérangées dans leurs habitudes frau-

A la suite d'un mouvement d'opinion né en 1887, qui a été conduit par quelques bons citoyens et soutenu par la presse, une importante réforme a été accomplie. Quatorze États, le Massachusetts, l'Indiana, le Montana, le Connecticut, le Rhode Island, le Wisconsin, le Missouri, le New-York, le New-Jersey, le Tennessee, l'Ohio pour la ville de Cleveland, le Kentucky pour la ville de Louisville, le Minnesota pour les villes de plus de 10,000 âmes, ont adopté le système de vote suivant, qu'on appelle le système australien, quoiqu'il soit aussi pratiqué en Belgique :

L'électeur doit voter isolé dans un compartiment (*ballot booth*), dont personne ne peut approcher à une distance déterminée par la loi et assez longue pour que ceux qui auraient acheté son vote ne puissent contrôler l'exécution de leur marché.

Il ne peut voter qu'avec des bulletins fournis par le gouvernement. Dans quelques États, notamment à New-York, le gouvernement fait imprimer des tickets séparés contenant les noms des candidats proposés par les différents partis, et, une fois arrivé dans le compartiment du vote, l'électeur jette dans l'urne celui qu'il a choisi. Dans d'autres États, — et c'est le système le meilleur, — tous les noms des candidats sont imprimés par ordre alphabétique (1) sur un ticket unique et l'électeur pointe d'une croix ceux qu'il choisit ou efface ceux qu'il repousse. Les illettrés peuvent voter en se faisant renseigner et aider par les fonctionnaires de l'élection. Toutes les dépenses d'impression et de distribution des bulletins sont mises à la charge de l'État. Un prétexte est ainsi enlevé aux contributions

duleuses par ces lois, ont essayé d'en contester la constitutionnalité en prétendant qu'exiger l'inscription sur un registre était une atteinte au droit de suffrage tel qu'il résulte des constitutions; mais il a été jugé que c'était là seulement une mesure d'ordre pour s'assurer de l'identité d'électeur. V. Cooley, n° 601. La même objection a été soulevée contre les récentes *reform ballot laws*, V. *The Nation* du 17 octobre 1889. — (1) La loi du Massachussetts veut que pour les élections des électeurs présidentiels les noms soient disposés par groupes suivant les listes proposées par les partis. Les lois de l'Indiana et du Missouri appliquent ce système à toutes les élections.

que les organisations de parti exigent des candidats pour les porter sur leur liste. Pour que les candidats soient portés sur ces *tickets* officiels, il faut qu'un certain nombre d'électeurs en adressent la demande aux fonctionnaires chargés de diriger l'élection. Ce nombre est peu considérable : à New-York, il est de 1000 pour les fonctions de gouverneur, de 300 pour celle de maire, de 100 pour celles de député ou de tout autre fonctionnaire; la loi de l'Indiana l'abaisse jusqu'à 20 pour les fonctionnaires de townships. Ce procédé exclut sans doute les candidatures spontanées; mais il diminue la puissance exclusive des grandes organisations de parti : tout groupe indépendant d'électeurs peut produire ses candidatures librement et avec des chances de succès, si l'opinion publique est avec lui.

Tous les bulletins non contestés doivent être immédiatement détruits. Enfin des précautions spéciales sont prises pour la composition des bureaux électoraux. Au lieu d'en charger les *selectmen* dans les *towns*, les maires ou les *trustees* dans les villages et cités, quelques-unes de ces nouvelles lois ordonnent que les bureaux soient composés en nombre égal de représentants des différents partis. L'État de New-York a en même temps voté une loi très sévère pour punir la corruption électorale (1).

Ces lois ont donné d'assez bons résultats et les électeurs n'ont pas été embarrassés par leurs formes compliquées. Il est à croire qu'un certain nombre d'États encore les adopteront (2). Mais dans beaucoup elles rencontreront une résistance tenace de la part des partis.

Les élections faites par le peuple directement ont lieu généralement non à la majorité, mais à la simple pluralité des voix (3). Quant aux élections que fait la législature, il faut la majorité des voix.

(1) Voir *The Nation*, 17 avril 1890. — (2) Voir sur le fonctionnement de ces lois *The Nation* des 17 février, 21 mars, 16 mai, 6 juin, 17 octobre, 19 décembre 1889, 8 et 29 mai 1890. — (3) Walker; *American law*, p. 81. Quelques Etats exigent la majorité pour certaines fonctions. V. Cooley, *Constitutional limitations*, n° 614.

La durée du scrutin est variable; mais il est généralement fermé avant le coucher du soleil. Le bureau qui préside à l'élection veille à l'observation des formalités prescrites par la loi : si des troubles de nature à porter atteinte à la liberté des élections survenaient, il pourrait requérir la force publique : en tout cas, il dresserait procès-verbal de tous les faits et actes pouvant intéresser le sort ultérieur de l'élection. Toutefois l'inobservation d'une partie de ces règles n'entraîne pas nécessairement la nullité des élections, à moins de dispositions contraires des lois. L'on a pensé avec raison que l'exécution de ces lois étant souvent remise à des mains très inexpérimentées, trop de rigorisme multiplierait les annulations sans profit réel pour le pays.

Quant aux constatations à faire par le bureau électoral et surtout quant au plus ou moins d'étendue de ses pouvoirs, on observe les distinctions suivantes d'après Cooley :

« S'il s'agit, dit-il, d'élections purement locales, le bureau contrôle les votes, puis il déclare le résultat final. Si un district est divisé en précincts (bureaux de quartier), ceux-ci se bornent à envoyer les scrutins partiels qu'ils ont recueillis au bureau central qui contrôle l'ensemble et annonce le résultat général. En cas d'élection de fonctionnaires d'État, les bureaux de district adressent chacun de leur côté les procès-verbaux et les pièces à l'appui au comité d'État institué à cet effet qui proclame le résultat général. Dans ces circonstances, les comités d'élection agissent pour la plupart administrativement seulement; ils ne sont revêtus d'aucun pouvoir judiciaire pour redresser les erreurs et les méprises qui auraient été commises par ceux chargés des premières opérations, ou pour trancher les questions soulevées qui en affecteraient les résultats. Chaque comité a pour mission de recevoir comme correctes les pièces qui lui sont transmises, si elles sont en due forme, de s'assurer des résultats et de les annoncer tels qu'ils résultent des procès-verbaux. Dans le cas où ces documents renfermeraient d'autres sujets que ceux requis par la loi, ils seraient dépourvus de tout caractère officiel et on n'en

tiendrait aucun compte. Si un comité de contrôle de district ou d'État prétendait rejeter les procès-verbaux d'élection qui lui auraient été adressés sur des motifs autres que ceux apparents pour tous, ou s'il déclarait élus des individus qui, d'après les procès-verbaux, n'auraient pas reçu la pluralité des voix, il y aurait usurpation de fonction, et cette manière d'agir serait répréhensible, si ce n'est criminelle » (1).

Les procès-verbaux d'élection ne sont donc pas des titres absolument concluants en faveur de ceux qui en réclament le bénéfice. S'il y avait contestation, à la justice seule il appartiendrait de statuer (2). Telle est la règle générale à laquelle il n'est fait que de rares exceptions, soit que la loi investisse le comité d'État d'un pouvoir absolu d'appréciation, soit qu'elle crée des comités supérieurs chargés de statuer définitivement sur toutes les difficultés. Il est presque inutile d'ajouter que les contestations relatives aux élections des membres des législatures et du Congrès ne peuvent être soumises qu'à ces corps politiques qui, dans leur omnipotence, statuent souverainement (3).

SECTION III

De l'élection des sénateurs au Congrès.

D'après l'économie générale de la Constitution des États-Unis, le Sénat représente seul l'élément fédéral dans la composition du gouvernement de l'Union. Chaque État, grand ou petit, a droit à deux sénateurs, qui sont élus par les deux branches de la législature locale. La durée de leur mandat est de six années; mais, à l'aide d'un roulement établi entre tous, cette assemblée se renouvelle par tiers, de deux en deux ans, dans l'ordre arrêté à l'origine. Ce classement a même été combiné de telle sorte qu'à chaque période bisannuelle un État n'ait à renouveler l'élection que d'un seul de ses sénateurs.

(1) Cooley, § 622. — (2) Le même, § 623. — (3) Voir Constitution des États-Unis, art. 1er, sect. 5, § 1 et constitutions des divers États.

La Constitution ne prescrit pour ces opérations aucun mode particulier; elle laisse au contraire le Congrès maître de statuer à cet égard comme il le juge utile. Il peut même changer les règles qu'il avait précédemment adoptées, pourvu qu'il ne prétende rien prescrire quant au lieu où se feront les élections ; car il s'agit du siège des législatures d'État, matière qui échappe à l'action fédérale. Le mode d'élection de ce corps politique, tel qu'il avait été primitivement adopté, a été changé par un acte du Congrès du 25 juillet 1866 toujours en vigueur, et qui se résume à peu près en ces termes :

Lorsque se réunit la législature d'un État, élue immédiatement avant l'expiration du mandat d'un des sénateurs qui la représentent au Congrès, elle doit, le deuxième mardi qui suit son organisation, procéder à l'élection du sénateur dont il s'agit. Là, chaque Chambre séparément fait choix d'un candidat, non pas au scrutin, mais de vive voix. Procès-verbal en est dressé sur le journal de cette Chambre, avec mention de celui des candidats qui a obtenu la majorité. Le lendemain à midi, les deux Chambres se fondent en une seule Assemblée et se communiquent leur choix par la lecture de leurs procès-verbaux respectifs. Si le même individu a réuni la majorité dans les deux Chambres, il est proclamé sénateur par le Congrès. Mais si cette majorité n'a pu être obtenue ou si l'une ou l'autre des deux Chambres ne s'est point conformée aux prescriptions de la loi sur ce sujet, il y a lieu alors de procéder à une délibération commune des deux branches de la législature et à un vote général, toujours de vive voix. Au cas où cette Assemblée, à la majorité des membres élus des deux Chambres, concentrerait son choix sur la même personne, le nouveau sénateur serait proclamé élu. En cas de désaccord sur cette épreuve collective, elle serait renouvelée consécutivement de jour en jour, à partir de l'heure de midi, jusqu'à ce que l'accord se fît sur le choix du sénateur.

En cas de vacance d'un siège de sénateur, ou bien elle

existe lors de l'ouverture de la session de la législature, la délibération s'ouvre alors et le vote a lieu le deuxième mardi qui suit l'organisation des deux assemblées; ou bien cette vacance survient pendant la session, et il est procédé aux opérations destinées à la remplir le deuxième mardi qui suit la notification de la vacance faite aux deux Chambres.

Le gouverneur de l'État où cette élection est faite est tenu d'en fournir une attestation certifiée par lui au président du Sénat des États-Unis (1).

SECTION IV

Des élections d'État.

Les opérations électorales concernant les divers organes du gouvernement d'État n'ont point à faire face à la complexité des considérations qui président à la composition du gouvernement des États-Unis. Les membres des deux Chambres, le gouverneur, les magistrats des cours de justice dans une grande proportion, les hauts fonctionnaires administratifs, tous procèdent du suffrage populaire direct, à certaines exceptions près, comme on l'a vu plus haut.

Indépendamment des districts congressionnels affectés uniquement à l'élection des représentants au Congrès, l'État est partagé, pour les élections qui le concernent plus spécialement, en districts diversement composés, savoir : 1° ceux consacrés au choix des sénateurs d'État, dont le nombre correspond, à quelques exceptions près (2), à celui des membres à élever à ce poste; 2° ceux plus circonscrits, mais beaucoup plus nombreux, où s'opère le choix d'un délégué à l'autre Chambre; 3° ceux qui ont à pourvoir à l'élection des magistrats de l'ordre judiciaire, et dont l'étendue (district, comté, circuit) est en rapport avec le cercle des juri-

(1) Voir *The revised Statutes of the U. S.*, tit. II, chap. Ier. — (2) Dans quelques États, il y a des districts qui élisent deux sénateurs à la fois à cause de l'importance de leurs territoires et de la difficulté de les subdiviser. Voir les constitutions de Virginie, de West Virginia et des deux Carolines.

dictions des membres à élire; 4° le comté qui, à lui seul, forme quelquefois l'un de ces districts d'élection pour certains fonctionnaires de l'ordre administratif et même de l'ordre judiciaire.

Dans les cités, towns, boroughs, townships, il y a, quand leur importance l'exige, des subdivisions électorales de districts, appelées *wards* ou *precincts* (quartiers).

Si les sénateurs et les membres de la Chambre des délégués, et si les juges dans divers États sont nommés individuellement par district pour les juridictions secondaires ou inférieures, il en est autrement pour le gouverneur, le lieutenant-gouverneur et les hauts fonctionnaires destinés à centraliser les intérêts généraux; ils sont le produit du vote collectif de tous les districts de l'État à la fois.

Quant aux juges des cours suprêmes, les constitutions ont adopté une grande variété de dispositions concernant leur nomination. Ici ils sont choisis par le gouverneur du consentement du Sénat ou du conseil du gouverneur (1), ou par les deux Chambres de la législature (2); là ils sont élus distinctement chacun par un district judiciaire; ailleurs leur élection a lieu sur une seule liste par tous les électeurs de l'État sans division (3).

SECTION V

De la représentation des minorités.

Le mode de procéder étant le même pour toutes les élections directes, rien de particulier à mentionner ici pour celles des fonctionnaires de l'État. Mais une innovation importante s'étant introduite dans la constitution de deux États et dans les lois d'un troisième, au sujet de l'élection des membres de la législature de l'un deux et des fonc-

(1) Voir les constitutions du Massachusetts, New Hampshire, Maine, New Jersey, Louisiane, Floride, Georgie, Texas, Arkansas et Mississipi. — (2) Voir les constitutions de Rhode Island, Connecticut, Virginie et Caroline du Sud. — (3) Voir les constitutions de la Caroline du Nord, d'Alabama, Tennessee, Pennsylvanie, Maryland, Illinois, Michigan, etc.

tionnaires des comtés et boroughs des deux autres, il convient d'en signaler les causes et d'en expliquer le mécanisme qui est destiné à affecter notablement les représentations dans les conseils de ces États.

Dans toute société bien organisée, surtout lorsqu'elle a adopté la forme républicaine, il n'est pas donné au peuple, c'est-à-dire à la majorité, de faire ce que bon lui semble, car il y a des règles d'éternelle justice qu'il ne peut enfreindre impunément. La majorité ne forme qu'une partie de la population, la plus importante, il est vrai; mais elle ne saurait longtemps méconnaître les droits des minorités, sous peine de saper les fondements de la société. Si les élections sont considérées comme donnant la mesure du sentiment général, elles ne laissent pas toujours assez de place à la minorité, qui souvent aurait de sages conseils à faire entendre, sinon à faire prévaloir. Le parti au pouvoir cède trop facilement aux entraînements de la passion, à l'abus du nombre qui représente la force, mais non pas toujours la justice. Il exerce parfois une intolérable oppression contre laquelle aucun remède légal n'est assuré. Et puis, de même qu'il y a des majorités réelles, il en est de factices, celles surtout qui sont le produit de l'intrigue et de la corruption, trop faciles à former dans un pays où l'immigration étrangère surabonde. Ces éléments hétérogènes, très accessibles à la séduction, fournissent un appoint important à des minorités turbulentes, audacieuses, qu'ils parviennent à convertir en majorités. Le gouvernement se trouve ainsi altéré dans ses sources vitales, et les bons citoyens tombent sous le coup de mesures vexatoires et de taxes incessamment grossissantes qui alimentent la corruption et dépravent les mœurs politiques : préparation naturelle à la dépravation de la vie privée quand elle n'en est pas la conséquence. Les exemples de cet état de choses, donnés principalement par les grandes villes, ont appelé les méditations des citoyens réfléchis qui voudraient maintenir intactes les institutions dont jouit leur pays, et les traditions d'honneur que leur ont laissées les fondateurs de

l'Union. Nous allons parcourir les moyens imaginés pour réprimer les abus signalés.

La Pennsylvanie est entrée en lice la première; la législature de cet État, en créant en 1870 une township appelée Bloombury, a introduit un nouveau mode d'élection pour les fonctionnaires de cette circonscription. L'acte d'incorporation du 4 mars de cette année porte que lorsqu'il y aura lieu d'élire plus d'une personne pour le même emploi et pour le même temps de service, chaque électeur disposera d'autant de voix que de fonctionnaires à élire, et qu'il pourra les distribuer ainsi : s'il y a deux choix à faire, il sera libre de donner une voix à chacun des deux candidats, ou ses deux voix à un seul. S'il s'agit de trois personnes à élire, il donne 1 voix à chacun ou facultativement 2 voix à l'un et 1 seule à l'autre, ou 3 voix à 2 par égales portions, c'est-à-dire 1 voix et demie à chacun d'eux, ou 3 voix à 1 seul. S'il y a quatre choix à faire, il sera loisible à l'électeur de répartir également ses suffrages entre les quatre candidats, ou de donner toutes ses voix à trois d'entre eux, soit 1 voix un tiers à chacun d'eux, ou 4 voix à 2 candidats, 2 par 2, ou 4 voix à un seul. S'agit-il de 6 emplois, les voix pourraient être ainsi réparties : 1 à chacun des candidats, ou 1 et demie à chacun des 4 préférés, ou 6 voix à 3 d'entre eux 2 par 2, ou 3 pour 2, ou 6 pour 1 seul. Dans tous les cas, les candidats réunissant le plus grand nombre des suffrages seraient élus.

Ce mode d'élection a été reproduit et appliqué aux élections à faire dans tous les boroughs du même État par un acte de la législature du 2 juin 1871.

L'Illinois, qui n'est jamais en arrière en fait d'innovations, a adopté un système analogue, pour l'élection des membres de la Chambre des représentants de l'État. Cette disposition a pris place dans la constitution de 1870, art. 4, §§ 7 et 8. Elle porte en effet que trois représentants pour la deuxième Chambre de la législature seront élus dans chaque district sénatorial, et que dans toutes les élections de cette nature, chaque électeur aura le droit de donner

à un seul candidat autant de voix qu'il y aura de représentants à élire, ou de les répartir entre eux comme il l'entendra. Une loi de cet État du 10 avril 1872 a étendu les effets de cette disposition aux membres du conseil des aldermen dans les cités. Mais faculté a été réservée aux électeurs de ces corporations municipales de maintenir ce système ou d'y renoncer (1).

Par l'adoption de cette réglementation du régime électoral, on comptait que la majorité, voulant assurer le succès de la plupart de ses candidats, leur donnerait tous ses votes dans une égale proportion, laissant ainsi à la minorité la possibilité de concentrer cumulativement toutes ses voix sur 1 ou 2 personnes seulement et de gagner ainsi une fraction de la représentation. Mais la complication de ces combinaisons en rend l'exécution difficile pour des intelligences communes, sans compter qu'elle facilite la fraude en permettant d'abuser de leur crédulité. L'inconnu déjà grand du suffrage universel s'en trouve de beaucoup augmenté.

La législature de New-York, animée du même esprit de réforme que les deux États que nous venons de nommer, avait adopté un plan différent, mais plus simple, qui se trouve exposé dans un acte législatif dont l'objet était la réorganisation du gouvernement de la ville de New-York. Cet acte du 30 avril 1873 a créé pour cette cité un seul conseil (*city council*) composé de l'ancien *board of aldermen*. Il consiste en 22 membres élus par le suffrage local. Pour l'élection de ces magistrats municipaux, l'on a maintenu la division de la cité en districts sénatoriaux qui, eux-mêmes, ont formé deux catégories. Dans la première les électeurs ont 3 aldermen à choisir pour chaque district sénatorial. Dans l'autre, les choix à faire s'élèveront à 4 par district. Enfin, 6 aldermen restent à élire par tous les électeurs de la ville en bloc, sans distinction de districts. Cet acte, art. 2, sect. 4, dispose que là où il y a 3 al-

(1) Voir *The revised Statutes of Illinois*, 1874, ch. XXIV, p. 215 à 217.

dermen à choisir, aucun électeur ne pourra voter pour plus de 2 candidats. Dans la deuxième catégorie, ce choix est limité à 3 sur 4. Pour l'élection générale des 6 derniers aldermen, l'électeur n'est libre de porter ses voix que sur 4 candidats. L'économie de cet arrangement a été maintenue dans la loi de réorganisation de la cité de New-York du 1[er] juillet 1882, ch. II, sect. 29, p. 7.

La Pennsylvanie paraît s'être rangée à ce système en ce qui concerne l'élection des commissaires de comté (*county commissioners*. En effet, l'art. 14, sect. 7 de sa constitution nouvelle porte que, pour l'élection des 3 commissaires et des 3 auditeurs du comté, l'électeur ne peut voter que pour 2 candidats, et que les 3 qui ont reçu le plus grand nombre de suffrages sont élus à ces fonctions. A l'aide de cette combinaison, la minorité dans ces deux États est assurée d'une part importante de représentation dans les conseils locaux auxquels s'applique ce régime. Mais le mode d'élection des fonctionnaires administrateurs des boroughs n'est point changé.

Peut-être est-on allé trop loin dans la fixation de la quotité d'influence attribuée à la minorité. Cette quotité, qui est toute de conjecture, peut être en désaccord avec l'état général de l'opinion au moment où l'élection a lieu. Pourquoi alors la lui imposer? Il ne faut pas que sous prétexte de justice envers la minorité on lui fasse une part plus large que celle à laquelle elle a droit ; car rien n'empêcherait qu'à l'aide de ce point de départ, mal calculé, elle n'arrivât, par des manœuvres plus ou moins bien déguisées, à gagner des voix et à se créer une majorité factice dont nous avons montré tous les dangers. Le problème à résoudre exige un peu plus d'expérience, qui enseigne les modifications propres à rendre justice à tous sans sacrifier aucun des intérêts en présence.

Nous compléterons ce que nous avons à dire concernant les élections des boroughs, villages, cités et townships, lorsque nous traiterons du régime municipal.

CHAPITRE X

DU SERMENT.

Nous avons déjà parlé des serments dus à la Constitution des États-Unis. Aux termes de ce pacte fondamental et des lois complémentaires, ces serments sont requis du Président des États-Unis, des membres du Congrès, des cours de justice de l'Union, et de tous autres fonctionnaires fédéraux, même des membres des législatures et de tous les fonctionnaires de l'ordre civil et judiciaire des divers États. Reste à parler des serments dus aux États eux-mêmes, et dont la formule est prescrite par leurs constitutions ou par les lois faites en conséquence. Sont soumis à ces serments les membres des deux Chambres législatives, les chefs du pouvoir exécutif et les fonctionnaires de tout ordre civil et judiciaire d'État.

Il y a deux sortes de serments. Le premier est conçu en termes généraux; c'est, à vrai dire, le serment politique. Quant au deuxième qui est tout spécial, il rappelle sommairement les devoirs attachés à la fonction que le titulaire aura à remplir; c'est le serment professionnel. Souvent une seule formule comprend les deux à la fois. Quelques États, au Sud, soumettent même au serment les individus qui requièrent leur inscription sur les listes électorales. Si l'on s'arrête aux textes consacrés par les constitutions les plus récentes qui, mieux que les plus anciennes, réfléchissent le sentiment général actuel, on remarque que le serment politique, au Sud, est encore tout palpitant de la guerre de sécession, tandis que celui prescrit par quelques constitutions du Centre et de l'Ouest révèle à un haut degré les graves altérations qu'ont reçues les mœurs poli-

tiques. Deux textes seulement pris parmi d'autres éclaireront cette situation. Ce sont deux pages d'histoire, intéressantes à conserver.

La constitution de l'Alabama porte ce qui suit (art. 7, sect. 4) : « Toute personne avant de se faire inscrire sur la liste électorale, doit se soumettre et souscrire au serment suivant : « Je (nom, prénom et domicile), jure solennellement de soutenir et maintenir la Constitution et les lois des États-Unis et la Constitution et les lois de l'État d'Alabama; je jure que je ne suis pas privé du droit de vote par aucune des clauses de la section 3 de l'article 7 de la Constitution de cet État; que je ne donnerai jamais aucun appui, aucun aide à la séparation de cet État d'avec les États-Unis; que j'accepte l'égalité civile et politique de tous les hommes, et que je n'essayerai point de priver une ou plusieurs personnes, sous le prétexte qu'elles sont d'une autre race, d'une autre coloration ou d'une condition d'infériorité antérieure, de tous droits civils politiques, privilèges ou immunités dont jouirait une autre classe d'hommes. Enfin je jure de ne commettre ni aider à commettre d'une façon quelconque aucune injure envers une ou plusieurs personnes à raison de leur fidélité passée ou présente au gouvernement et aux lois des États-Unis, au principe de l'égalité civile et politique de tous les hommes, ou pour leur affiliation à un parti politique (1). » Cette complication des termes du serment se rapporte à une époque voisine de la guerre; ils seront modifiés si déjà ils ne l'ont été.

La même constitution prescrit un serment professionnel conçu en ces termes (art. 15, sect. 1re) :

« Je.... jure solennellement que je ne suis point privé de mes droits politiques par la Constitution de l'Alabama ou par celle des États-Unis; que je soutiendrai et défendrai loyalement la Constitution et les lois des États-Unis, l'Union des États, et la Constitution et les lois de l'État

(1) Voir plusieurs variantes de ce serment dans les constitutions du Mississipi, art. 7; de la Virginie, art. 3, sect. 6 et 7; de l'Arkansas, art. 8, sect. 5; de la Caroline du Sud, art. 2, sect. 30.

d'Alabama aussi longtemps que j'en serai citoyen, et que je remplirai honnêtement et fidèlement les devoirs de la fonction dont je vais aborder le service, au mieux de ma capacité. Qu'ainsi Dieu me vienne en aide! »

La constitution du Maryland est, sous ce rapport, animée d'un sentiment plus modéré : elle comprend mieux que d'autres peut-être que l'oubli est le meilleur ciment des rapports fédéraux antérieurement troublés; elle porte donc dans sa *declaration of rights* qu'aucun serment rétrospectif ou qu'aucune restriction au serment ne sera imposé aux citoyens (art. 17). La même disposition se trouve dans la constitution de la Louisiane de 1879 (art 149).

Les constitutions du Centre et de l'Ouest principalement cherchent à endiguer la corruption politique qui a fait depuis un demi-siècle de grands progrès dans ce pays. Ce n'est point à dire qu'il faille attribuer cette calamité aux États-Unis seulement; d'autres contrées sont plus ou moins atteintes de ce vice contagieux; mais peut-être était-il permis d'espérer plus de succès des efforts d'un peuple qui a toujours eu, depuis l'indépendance, le bonheur de se gouverner lui-même.

La formule la plus complète, destinée à réfréner ces mauvais penchants, se trouve dans la constitution de l'Illinois de 1870 et dans celle de la Pennsylvanie de décembre 1873. Voici les termes littéraux consacrés par cette dernière pour les serments imposés aux membres des deux Chambres, aux juges et à tous les fonctionnaires de l'État et du comté (art. 7, sect. 1re).

« Je jure solennellement (ou je promets sous mon affirmation, suivant les convictions religieuses), d'obéir à la Constitution des États-Unis et à celle de l'État, et de les maintenir et défendre; de remplir les devoirs de ma fonction avec fidélité; de n'avoir promis de payer, ni payé, ni contribué à payer aucune somme d'argent ou quoi que ce soit pour obtenir ma nomination ou mon élection, sauf les dépenses nécessaires et autorisées expressément par la loi; de n'avoir violé sciemment aucune loi électorale de cet

État, ou facilité la violation de ses lois en ma faveur; de ne recevoir en connaissance de cause, directement ou indirectement, aucune somme d'argent ou autre valeur, dans le but de remplir ou d'omettre aucun acte ou devoir de mes fonctions en sus de l'émolument qui m'est accordé par la loi (1). »

La constitution de l'État de New-York, dans son article 12, ne prescrit qu'une formule très simple pour le serment, et elle ajoute « qu'aucun autre serment, déclaration ou justification ne pourra être exigé comme preuve de l'aptitude du sujet à remplir un emploi public. » Cette clause finale semble vouloir jeter un voile sur la corruption politique qui, de l'aveu de tous les organes de l'opinion publique, sévit là plus qu'ailleurs peut-être.

Néanmoins, presque partout les constitutions nouvelles resserrent de plus en plus le cercle d'autorité des législatures, comme pour mieux témoigner de l'état de suspicion dans lequel sont tenus les hommes publics d'aujourd'hui, par opposition avec la confiance dont l'opinion honorait les fondateurs de l'Union américaine : grave sujet de méditation pour ceux qui observent de près la marche d'un peuple !

Quelques États déclarent incapable de remplir un emploi public honorifique ou rétribué quiconque nie l'existence de Dieu ; mais la constitution du Maryland paraît être la seule qui fasse entrer la confession de la croyance en un Être suprême dans le serment à imposer aux membres des législatures et aux fonctionnaires de l'ordre exécutif et judiciaire (*bill of rights*, art. 36 et 37). Cependant bon nombre de constitutions, moins explicites que celles des États dont il vient d'être question (2), ordonnent dans la formule du

(1) Voir aussi les constitutions de l'Illinois, art. 4, § 5; de Georgie, art. 2, sect. 2; du Maryland, art. 1er, sect. 6. — (2) Voir les constitutions du Massachusetts, part. 1re, art. 2 et amendements, art. 6; du Maine, art. 9, § 1er; de New-Hampshire, v° *Oath;* du Kentucky, art. 8, § 1er; du Connecticut, art. 10, § 1er. Il est digne de remarque que deux des constitutions, qui éloignent de toute participation à la vie politique ceux qui nient l'existence de Dieu, n'insèrent pas dans

serment qu'elles consacrent une invocation à Dieu pour venir en aide à celui qui le prête (*help me God*). D'où il faut tirer cette conclusion que le fonctionnaire quel qu'il fût n'aurait point la liberté d'en retrancher cette disposition finale sous peine d'être considéré comme un athée, et, à ce titre, indigne d'exercer un mandat politique ou une fonction publique honorifique ou rémunérée.

D'autres constitutions ou ne mentionnent que le nom de Dieu dans le serment, ou passent sous silence le serment lui même, laissant tacitement au législateur le pouvoir de le prescrire dans les termes qu'il jugera utile (1).

la formule du serment cette invocation à l'Être suprême. Voir les constitutions de Pennsylvanie, art. 7 et du Tennessee, art. 9. — (1) Voir les constitutions du Michigan, art. 18, sect. 1re; d'Iowa, art. 3, sect. 32; du Wisconsin, art. 4, § 28; d'Orégon, art. 4, sect. 31 et art. 15, sect. 3; de New-York, art. 12, sect. 1re; du Kansas, art. 2, § 7; de Minnesota, art. 15, § 3, etc.

CHAPITRE XI

DE LA DIVISION DES POUVOIRS DANS LES GOUVERNEMENTS D'ÉTAT. — COMPARAISON ENTRE LE SYSTÈME DE GOUVERNEMENT REPRÉSENTATIF ANGLAIS ET LE SYSTÈME DE GOUVERNEMENT REPRÉSENTATIF AMÉRICAIN.

L'on a vu dans la partie historique du présent ouvrage que les États fondateurs de l'Union avaient après leur soulèvement contre l'Angleterre consacré une même forme de gouvernement, c'est-à-dire une république basée sur la représentation législative (1), type adopté depuis par le gouvernement de l'Union. Les États, qui ont grossi ce premier noyau, ont suivi les mêmes errements, en sorte que dans ces sphères élevées règne non pas une démocratie pure, mais une démocratie représentative seulement, distinction importante dont nous indiquerons plus loin les conséquences. Les États ont donc par leurs constitutions des gouvernements dont les organes ont reçu tous les pouvoirs essentiels du peuple, qui leur ont été attribués dans des proportions inégales. Cette combinaison avait pour objet d'établir des contre-poids destinés à contenir chacun d'eux dans des limites tracées par les constitutions, sans cependant créer d'obstacles à leur action individuelle.

Trois pouvoirs se trouvent en présence : une législature qui a été investie de la prérogative de faire des lois pour tous les besoins du gouvernement, à tous les degrés; un gouverneur qui, presque partout, est associé par le veto à la confection des lois, mais dont la principale

(1) La Pennsylvanie et la Georgie, dont les législatures n'avaient qu'une seule Chambre, y ont ajouté depuis un Sénat, en sorte qu'aujourd'hui il y a uniformité entre tous les États en ce qui concerne la composition de ce pouvoir.

autorité consiste à les faire exécuter, à commander les forces militaires et navales de l'État, etc. Quant à la magistrature, son rôle est limité à l'interprétation des lois et à leur application à des espèces litigieuses soumises aux cours de justice d'après des règles précises de juridiction et de compétence. S'il est aisé de se rendre compte, d'une manière générale, du fonctionnement de ces trois pouvoirs, il l'est beaucoup moins de cantonner chacun d'eux dans de justes limites.

Les gouvernements américains ont été calqués à divers égards sur celui de la mère patrie qui était composé, comme il l'est encore, d'un chef du pouvoir exécutif, d'un Parlement composé de deux Chambres, et d'un établissement judiciaire. Rien ne paraissait plus naturel que de suivre ces errements en Amérique. Mais la différence profonde existant en réalité à la base de ces deux sortes de gouvernements, devait exclure l'idée d'une complète assimilation. En Angleterre, en effet, le Parlement, sinon en théorie, du moins en pratique, est considéré comme omnipotent, à ce point qu'il peut, à son gré, user de la toute-puissance politique, sans distinction et sans crainte de rencontrer de sérieux obstacles à ses volontés. En Amérique, au contraire, un système d'équilibre donne au pouvoir exécutif et au pouvoir judiciaire une force virtuelle que la législature ne pourrait braver impunément. Cependant la tradition anglaise, sous l'appellation de *common law*, a laissé des traces de son empreinte dans la législation américaine, tellement que l'on est surpris d'y trouver çà et là des empiètements du pouvoir législatif sur le domaine des deux autres : résultat inévitable du maintien d'une loi dont l'esprit contraste avec le principe dominant des institutions démocratiques.

Du reste aucune constitution ne cherche à définir la nature et la fonction de la loi ; on y échouerait infailliblement, car un certain nombre d'actes législatifs autorisés répugnent à son caractère propre. Un émiment chief justice, Marshall, dans une espèce soumise à la décision de

la Cour suprême des États-Unis a dit, en effet : « qu'on n'avait pu encore établir dans quelle mesure le pouvoir de faire des lois impliquait l'absorption des autres pouvoirs dans les circonstances où la loi garde le silence, et que jamais peut-être on ne réussirait dans cette tentative » (1). L'on s'est donc résigné à dire que le peuple de l'État, saisi en réalité de la toute-puissance publique, était censé avoir transmis à la législature une sorte d'omnipotence sous les seules limitations et restrictions exprimées dans la Constitution des États-Unis et dans celle de l'État. D'après ce système, le pouvoir législatif est le représentant général de l'État. Les deux autres sont, à proprement parler, des exceptions qui n'ont rien du caractère indéterminé du premier. Leurs prérogatives sont au contraire d'une nature si limitée, que, la question s'élevant de savoir si un statut invoqué est ou non constitutionnel, la présomption serait en sa faveur. La preuve du contraire resterait à la charge de celui qui l'attaquerait (2).

Les lignes indécises de la séparation des pouvoirs ont donné lieu à des doutes et soulevé des doctrines dangereuses, surtout dans un pays où le terrain politique très mouvant peut empêcher le droit public d'y trouver de fermes assises. Ainsi l'on a prétendu que certains principes vitaux, fondement des républiques libres d'Amérique, devaient servir à réprimer les abus du pouvoir législatif, encore bien qu'il n'en fût pas expressément question dans les constitutions. Plusieurs monuments de jurisprudence sont venus étayer cette doctrine, notamment un jugement de la Cour suprême des États-Unis, rendu dans une espèce où se trouvait dénoncé un excès de pouvoir d'une législature d'État. Le juge Chase dit, à cette occasion, « qu'il ne pouvait admettre l'omnipotence d'une législature, dépourvue de contrôle, lors même que son autorité ne serait pas expressément limitée par la loi fondamentale de l'État; qu'il existait dans les gouvernements libres d'Amérique, certains prin-

(1) *Case of Fletcher vs Peck*, 6, Cranch, 136. — (2) Cooley, n° 88.

cipes vitaux propres à réfréner les abus évidents et flagrants du pouvoir législatif, qui tendraient à autoriser une injustice manifeste ou à enlever la sécurité due à la liberté personnelle et à la propriété privée, objets pour la protection desquels le gouvernement était établi; qu'un acte de la législature contraire aux grands principes primordiaux du contrat social ne peut être considéré comme l'exercice légitime de l'autorité législative » (1).

Cette thèse a été vivement combattue par des arguments de grand poids, qui en ont montré les périls. Il faut d'abord se demander quels peuvent bien être ces grands principes de raison et d'éternelle justice, si puissants par eux-mêmes qu'ils arriveraient à prévaloir contre certaines lois, quoique non inscrits dans les constitutions; nulle part on ne les trouve définis. Ils seraient donc livrés à tous les hasards des appréciations individuelles. Le vague des termes employés pour les invoquer suffirait pour les faire écarter; car ce serait une arme dangereuse dans les mains du pouvoir judiciaire et un champ sans limites où les magistrats s'égareraient aisément, en produisant l'incertitude et la confusion. Les cours de justice, on l'a dit avec raison, ne sont pas instituées les gardiennes des droits du peuple, mais les protectrices des droits individuels qui seraient méconnus et qu'elles ont charge de faire respecter, en conformité des constitutions et des lois (2). Si elles sortaient de ce cercle bien tracé, il y aurait usurpation d'autorité. Ne se peut-il point d'ailleurs que telle loi ait été dictée à la législature par des raisons d'État qui échappent nécessairement au pouvoir judiciaire? Les jugements doivent s'appuyer sur des textes précis, non sur des principes abstraits susceptibles d'une trop grande élasticité d'interprétation. On ne peut admettre qu'une cour de justice soit plus apte à les discerner qu'une législature composée de deux chambres réunissant des éléments variés parmi lesquels se trouvent des intelligences élevées, des esprits sa-

(1) *Case of Calder vs Bull.* 3, DALL, 386. — (2) *Case of Bennet, vs Boggs* 1, BALD 74 et 75; *Cochrane vs Surley* 20, WEND, 381.

gaces auxquels l'étude des problèmes sociaux est familière. En un mot, il ne s'agit point entre ces deux pouvoirs d'une rivalité d'opinion sur des thèses d'école, mais du maintien de chacun d'eux dans son domaine constitutionnel. Tout acte législatif emportant avec lui la présomption de sa validité, le pouvoir judiciaire ne peut y porter atteinte qu'autant que cet acte violerait ouvertement une disposition formelle des constitutions de l'État et des États-Unis.

Ces raisonnements paraissent décisifs. Ils ont été confirmés par des sentences de plusieurs cours suprêmes. En supposant d'ailleurs que la législature abusât de son pouvoir, elle serait bientôt ramenée au sentiment de son devoir soit par l'opinion publique, soit par l'action du suffrage qui, revenant incessamment, ne permettrait point aux abus de se prolonger (1).

Le pouvoir exécutif a des attributions assez bien déterminées, quant à ses grandes lignes. Cependant le pouvoir législatif peut envahir son domaine, en ce sens qu'il est maître, lorsqu'il édicte une loi, d'en régler lui-même le mode d'exécution et de le confier à une ou plusieurs personnes, à son choix, sans recourir au gouverneur. Par contre, la législature ne peut lui enlever celles de ses fonctions qu'il tient de la constitution de l'État, de même qu'il ne peut décliner aucun des devoirs que lui impose l'exécution des lois nouvelles, quand il n'y est pas pourvu autrement. Cependant l'on a mis en question si la législature ne pourrait pas, à sa volonté, réglementer l'exercice des pouvoirs conférés au gouverneur par la constitution; nous examinerons un peu plus loin cette face du sujet.

Les limites qui séparent le pouvoir judiciaire du pouvoir législatif sont très insuffisamment arrêtées. De là souvent des empiétements dont les uns peuvent être et ont été utilement combattus, et les autres continuent de subsister dans quelques États, si ce n'est dans tous, malgré les atteintes qu'ils portent aux vrais principes; nous en rechercherons les causes.

(1) Voir sur cette matière SEDGWICK, p. 184, 185 et suiv. COOLEY, p. 88, 89, 172 et passim et KENT, *Commentaries*, vol. I, p. 408.

En résumé, dans l'état actuel du droit, l'on sait qu'il existe trois grands pouvoirs publics, mais nul ne se croit autorisé à en poser les bornes d'une manière certaine. Toutefois nous entreprendrons bientôt, à l'aide des principes assez généralement admis, d'esquisser la sphère d'action de chacun d'eux, en commençant par le pouvoir législatif, si absorbant de sa nature que les deux autres pouvoirs suffisent à peine à le contenir.

Auparavant, nous allons indiquer comment sont pratiquement constitués les pouvoirs législatif et exécutif et indiquer leur mode de fonctionnement.

Nous ne traiterons que plus tard du pouvoir judiciaire en tant qu'il s'applique divisément au gouvernement de l'Union et à celui de l'Etat, à cause des grands développements que comporte ce sujet. La marche parallèle de ces deux corps judiciaires (celui de l'Union et ceux des États) entraîne parfois des conflits, résultat inévitable d'une double organisation sans précédents dans l'histoire. Nous nous efforcerons de répandre la lumière sur cette organisation complexe que Tocqueville n'a même pas effleurée, malgré son importance capitale dans le jeu des institutions américaines.

CHAPITRE XII

DU POUVOIR LÉGISLATIF. — SON ORGANISATION. — SA MARCHE.

Le pouvoir législatif de l'État se personnifie dans deux chambres où le peuple figure par des représentants qui, dans l'une s'appellent délégués, et dans l'autre sénateurs. Les uns et les autres sont le produit du suffrage universel plus ou moins modifié, comme on l'a vu.

Les conditions d'admissibilité dans les deux chambres sont vingt et un ans d'âge pour les représentants, et de vingt-cinq à trente pour les sénateurs (1). Ils doivent être citoyens des États-Unis, sauf ce qui a été dit plus haut, et justifier d'une résidence plus ou moins longue dans l'État et le district qui les a élus.

Les rapports de nombre entre sénateurs et délégués dans les divers États sont presque partout dissemblables, quelquefois même avec de grands écarts de proportionnalité. Ainsi l'État de New-York avec une population de 4,382,750 âmes n'a que 32 sénateurs et 128 délégués, tandis que l'État voisin de Vermont, dont la population est de 330,551 âmes, a 30 sénateurs et 238 délégués. La constitution de Pennsylvanie avec une population officielle de 3,523,951 âmes institue 50 sénateurs et fixe une proportionnalité de délégués en rapport avec ses comtés, qui en élève le nombre à 201, tandis que Rhode Island, dont la population ne s'élève qu'à 217,353 âmes, a 36 sénateurs et 72 représentants (2).

Quoique tous aient reçu le baptême populaire, les mem-

(1) La constitution du Tennessee exige trente ans d'âge, art. 2, sect. 10; d'autres abaissent le minimum d'âge à vingt et un ans. Voir constitutions de Virginie, art. 5, sect. 5 et du Michigan, art. 4, sect. 4. — (2) Voir pour les chiffres de population le census de 1880 et l'*American almanac* de Spofford pour 1882.

bres des deux chambres n'apportent pas complètement le même esprit dans le parlement. Les délégués, souvent plus jeunes et plus rapprochés de leurs électeurs dans les petits groupes auxquels ils appartiennent, ont souvent des vues limitées par l'étroit horizon de leurs collèges électoraux. Quant aux sénateurs, souvent aussi un peu plus mûris par l'expérience, élus par des districts plus larges et plus peuplés, ils voient les choses de plus haut et embrassent une plus grande variété d'intérêts. Ils sont considérés, dans l'organisation générale du gouvernement d'État, comme l'élément modérateur par excellence.

Le pouvoir législatif étant indépendant du pouvoir exécutif, sauf les restrictions qui seront indiquées plus loin, et en tout cas, jouissant d'une plus grande prééminence, l'on ne pouvait laisser le gouverneur maître de choisir l'époque des sessions législatives. Les constitutions et les lois ont réglé ce point d'une manière fixe pour les sessions ordinaires qui sont annuelles dans quelques États et bisannuelles dans la plupart des autres. Quant à la durée des sessions, rien n'est absolu. Ici les législatures sont libres de la faire varier suivant les circonstances. Là, le peuple, moins confiant dans le désintéressement de ses représentants, en limite le terme par la constitution d'une manière invariable ; c'est qu'en effet, les émoluments alloués aux délégués et aux sénateurs se calculent généralement par journées de service effectif ; plus la session se prolonge, plus lourde est la charge pour l'État, souvent sans profit pour la chose publique. Des abus commis de divers côtés ont provoqué la suspicion et fait poser des digues à ces tendances envahissantes. Quelquefois des prorogations de session sont jugées nécessaires; mais elles ne peuvent être résolues qu'à la majorité exceptionnelle des trois cinquièmes, des deux tiers, même des trois quarts des membres élus (1).

(1) Voir les constitutions de Virginie, art. 5, sect. 6; d'Indiana, art. 4, sect. 29; de Georgie, art. 3, sect. 3; du Tennessee, art. 2, sect. 23; de West Virginie, art. 4, sect. 24, etc.

Quoique les membres des deux chambres soient tenus de se réunir aux époques fixées par la constitution au siège de l'État, le gouverneur n'en a pas moins le pouvoir de les convoquer extraordinairement lorsque l'intérêt public lui paraîtrait l'exiger, dans un but tout spécial (1). En cas d'inaction du gouverneur, les chambres pourraient se réunir d'elles-mêmes, à la diligence de leurs présidents et d'accord entre eux, s'ils y voyaient urgence. La spécialisation de l'objet de la convocation extraordinaire par le gouverneur n'aurait point pour effet de limiter les prérogatives de la législature. Celle-ci pourrait, au contraire, l'étendre à d'autres objets, à moins d'une disposition constitutionnelle contraire, attendu qu'elle ne tire point son autorité de la proclamation du gouverneur, mais du pacte fondamental. Toutefois quelques constitutions refusent à la législature le pouvoir de traiter, en pareilles circonstances, des sujets autres que ceux énoncés dans la proclamation du gouverneur (2).

Indépendamment de l'émolument alloué aux membres des deux chambres, et qui varie généralement de 3 à 5 dollars par jour et par tête, ils ont encore droit à une indemnité de déplacement (*mileage*) pour se rendre au siège du gouvernement et en revenir. Cette indemnité est calculée à raison des distances parcourues par la voie la plus directe, sur une base qui n'est point uniforme. Ces allocations ne peuvent être augmentées ni profiter aux membres qui auraient voté cette augmentation pendant la durée de leurs fonctions (3).

Les émoluments affectés au service actif des législateurs et le mileage ne sont pas les seuls avantages dont ils profitent. Partout ils ont gratuitement les fournitures de

(1) Au Massachusetts et au New-Hampshire le gouverneur ne peut agir, en pareille occurrence, que de l'avis du conseil du gouverneur (Voir les constitutions de ces États). Celle du Maryland veut que ces sessions requises par le gouverneur ne durent pas plus de trente jours, art. 3, sect. 15). — (2) *Case of Morfond vs Unger*, 8. Iowa, 82. Cooley *treatise*, n° 155. — (3) Constitutions de Pennsylvanie, art. 2, sect. 8; de l'Ohio, art. 2, sect. 31, etc.

bureau et des journaux, et dans divers États ils jouissent de l'affranchissement aussi bien pour les lettres et paquets qu'ils envoient que pour ceux qu'ils reçoivent. Enfin, si la législature ordonne l'impression de certains ouvrages, parfois d'une utilité très contestable, chaque membre a droit à un ou plusieurs exemplaires gratuitement, tant pour lui que pour quelques-uns de ses électeurs. Mais ces diverses faveurs ont été l'occasion de nombreux abus, et l'on ne pouvait laisser à ceux qui en profitaient le devoir d'y remédier. C'est pourquoi les mesures réformatrices ont été comprises dans les constitutions mêmes, c'est-à-dire hors des atteintes des législateurs, quoique ces détails soient de véritables hors-d'œuvre dans un pacte fondamental. On trouve des traces plus ou moins accusées de ces réformes dans les constitutions de l'Ohio, du Wisconsin, du Maryland, de la Pennsylvanie, du Michigan, de l'Illinois. Celle du Michigan admet une compensation à accorder aux membres de la législature pour les messages qu'ils reçoivent par la poste, mais elle refuse l'affranchissement des lettres ou paquets qu'ils envoient par la même voie. Celle de Pennsylvanie veut que les fournitures de bureau, les impressions de toutes sortes, le papier, le chauffage, tant pour la législature que pour les autres branches du gouvernement et tous autres services quelconques, soient mis à l'enchère pour n'être adjugés qu'au plus bas enchérisseur au-dessous du maximum fixé. Il est de plus fait défense à tout membre de gouvernement de prendre aucun intérêt direct ou indirect dans ces entreprises, et aucune de ces adjudications n'est valable qu'autant qu'elle a reçu l'approbation du gouverneur, de l'auditeur général et du trésorier de l'État. La constitution du Maryland ordonne qu'aucun livre, qu'aucun imprimé n'ayant pas trait directement aux affaires d'une session, ne sera acheté par la voie ordinaire ou par souscription aux frais de l'État pour l'usage particulier des membres de la législature. Celle de l'Illinois, plus explicite que toutes les autres, n'accorde à chaque membre, outre l'émolument ordinaire et le mileage que

50 dollars par session à forfait pour frais de poste, fournitures de bureau, journaux et autres accessoires (1).

Les deux chambres ne peuvent être convoquées et se réunir valablement qu'au siège du gouvernement, à moins qu'un danger public ne nécessite exceptionnellement le choix d'un autre lieu (2).

Au début d'une session ordinaire, la Chambre des représentants élit son président (*Speaker*). Il en est autrement du Sénat, qui est présidé de droit par le lieutenant-gouverneur dans tous les États où cette fonction a été créée. Au cas contraire, l'élection du président de cette Chambre aurait lieu comme pour l'autre. Là même où il y a un lieutenant-gouverneur, le Sénat procède à l'élection d'un président *pro tempore* pour remplacer le président de droit, s'il était empêché, par imitation de la marche adoptée par le Sénat du Congrès.

S'il survient une vacance dans l'une ou l'autre Chambre, la convocation du corps électoral pour la remplir a lieu à la diligence soit du président de cette Chambre, soit du gouverneur, suivant les États. Chacune d'elles est juge de la validité des élections de ses membres. Son règlement intérieur, pourvu qu'il soit en harmonie avec la contitution, et la police de ses séances, lui appartiennent exclusivement. Elle a le droit de punir, même de la prison, pour un temps limité, les individus qui s'écarteraient du respect qui lui est dû. Enfin, elle peut expulser un de ses membres, pour faute grave, pourvu que cette résolution réunisse une majorité des deux tiers ou des trois quarts des membres élus (3).

Des cas spéciaux seuls, ayant une gravité particulière,

(1) V. entre autres, les constitutions du Michigan, art. 4, sect. 16; de la Pennsylvanie, art. 3, sect. 12; du Maryland, art. 3, sect. 16; de l'Illinois, art. 4, § 21; de l'Ohio, art. 2, § 31, du Wisconsin, art. 4, sect. 25, etc. (2) Constitutions du Michigan, art. 5, sect. 9; du Maryland *bill of rights*, art. 11, etc. — (3) Voir *Digest of Paliamentary law*, by M. O. Wilson (Philadelphia, 1869) n°s 1335 et 1336 et constitutions d'Indiana, art. 4, sect. 14; d'Iowa, art. 4, sect. 9; de Wisconsin, art. 4, sect. 8; du Maine, art. 4, 3e part., § 4, etc.

nécessitent des majorités exceptionnelles qui s'élèvent aux deux tiers, aux trois quarts, aux trois cinquièmes des membres élus dans l'une et l'autre assemblée (1).

Les votes se donnent de vive voix ou par assis et levé généralement; mais le scrutin secret peut être demandé, de même que l'appel nominal. Lorsqu'il s'agit d'une élection à faire par les deux chambres réunies, le suffrage est toujours exprimé de vive voix.

Les séances sont publiques, à moins qu'il n'en ait été autrement ordonné par chaque assemblée, sur la demande de plusieurs membres et à une majorité exceptionnelle.

Les débats ont lieu en anglais, qui est la langue officielle. Quelques États, qui renfermaient, à l'origine, des éléments étrangers à la race anglo-saxonne, ont maintenu, pendant un temps, l'emploi du français et de l'espagnol, conjointement avec l'anglais, dans les débats des Chambres ou dans les documents publics ; mais la trace des origines s'efface de plus en plus, soit par la main implacable du temps, soit par les prescriptions des constitutions, qui devancent l'heure de destruction. Ainsi, le Michigan veut que les lois et les actes publics, procédant de l'autorité législative, exécutive et judiciaire, soient faits et publiés en anglais (2). L'Illinois, plus explicite, déclare ne pas vouloir d'autre idiome. La Louisiane, naguère encore, permettait aux membres des deux chambres d'employer facultativement l'anglais et le français, et elle exigeait de leurs secrétaires que ces deux langues leur fussent familières. La nouvelle constitution de 1879 ne permet plus que l'emploi de la première des deux. Mais la législature est autorisée à ordonner la publication des lois en langue française, et à prescrire que les avis judiciaires dans certaines cités et paroisses soient faits dans la même langue (art. 154). La Californie ordonnait aussi la promulgation en anglais et en espagnol de tous les actes publics, de quelque autorité

(1) Constitutions du Michigan, art. 4, sect. 4 et art. 15, sect. 8; du Wisconsin, art. 8, sect. 8; de l'Illinois, art. 4, § 18. — (2) Constitution du Michigan, art. 18, sect. 6.

qu'ils procédassent. Cette disposition a eu le même sort que celle édictée par la première constitution de la Louisiane. Quant au Texas et à la Floride, d'origine espagnole, au Missouri et au Minnesota, au Wisconsin, de même qu'au Michigan, à l'Indiana et à l'Illinois, d'origine française en partie, leurs constitutions sont muettes sur ce point, ce qui équivaut au bannissement des idiomes primitifs pour tous les actes publics de ces régions.

Une fois constituées, les chambres s'organisent en comités permanents, chargés distinctement de l'étude de matières spéciales et des projets de lois qui s'y réfèrent. Nous avons signalé dans notre premier volume, à propos de la distribution des travaux du Congrès, les graves dangers attachés à cette permanence d'attributions qui, si elle rend plus familière à quelques membres la connaissance de certains sujets, les expose davantage aussi aux tentatives de corruption; car d'eux souvent, toujours en petit nombre, et de l'homme influent parmi eux, dépend la solution des questions qu'ils traitent, lorsque vient le débat public, à raison de l'ascendant qu'ils exercent sur leurs collègues moins bien informés. Les Américains ont déjà fait une chère expérience de cette marche imprimée aux travaux législatifs; mais au lieu d'attaquer de front l'abus, ils n'emploient que des demi-moyens, insuffisants pour en triompher (1).

L'initiative des lois appartient indifféremment à l'une et à l'autre Chambre. Toutefois bon nombre de constitutions accordent à celle des délégués l'initiative en matière de lois d'impôts, avec faculté réservée au Sénat de proposer les amendements qu'il jugerait utiles, ce qui équivaut, en

(1) Voir Cooley *treatise*, n° 136. Cet auteur rapporte des jugements rendus par des cours de justice de plusieurs États, affirmant le droit des parties intéressées à se faire représenter devant les comités législatifs par des avocats, comme cela se pratique en Angleterre, pourvu néanmoins que l'action de ceux-ci ne s'exerce que sur les comités réunis en séance, et non par des sollicitations faites aux membres de ce comité individuellement, car alors il y aurait présomption de tentative de corruption.

réalité, au pouvoir de rejeter ces lois (1). D'autres États, au contraire, considérant que les distinctions dont il s'agit sont sans objet réel dans un pays où les deux branches du pouvoir législatif ont également une origine populaire, l'ont entièrement supprimée, en sorte que les deux chambres sont, sous ce rapport, sur un pied d'égalité complet (2).

Un bill peut être présenté par un seul membre avec la permission de la Chambre, qui doit en connaître, ou sur le rapport d'un comité. Il est soumis à l'épreuve des trois lectures dans les deux chambres, à trois jours différents, à moins que l'urgence n'ait été prononcée par une majorité exceptionnelle des deux tiers ou des trois quarts des élus. La première lecture n'a d'autre objet que de faire connaître l'intérêt du bill proposé. S'il n'y a aucune opposition, la deuxième lecture est mise aux voix. En cas de vote affirmatif, il y est procédé. C'est alors que s'élève la question de savoir si l'on renverra le bill à un comité (3). Le vote étant supposé favorable, il convient de décider si le renvoi sera ordonné devant un comité permanent ou devant un comité spécial, ou bien si l'examen aura lieu dans un comité d'ensemble de la Chambre entière (*comittee of the whole*). Ce dernier mode est généralement préféré pour les bills de grande importance, comme nous l'avons expliqué en traitant des travaux du Congrès. La discussion y est plus animée et moins solennelle qu'en séance publique; un plus grand nombre de membres y prend part et, pour mieux différencier cette réunion

(1) Voir les constitutions du Maine, Massachusetts, New-Hampshire, Vermont, Delaware, Pennsylvanie, New-Jersey, Kentucky, Mississipi, Caroline du Sud, Louisiane, Indiana, Minnesota, Orégon. — (2) Voir les constitutions de New-York, art. 3, sect. 13; Maryland, art. 3, sect. 27; Ohio, art. 2, sect. 15; Illinois, art. 4, sect. 12; Michigan, art. 4, sect. 13; Wisconsin, art. 4, sect. 19; d'Iowa, art. 3, sect. 15 ; de Virginie, art. 5, sect. 9; du Tennessee, art. 2, sect. 17; de West Virginie, art. 4, sect. 34; du Texas, art. 3, sect. 24. — (3) La constitution de Pennsylvanie, art. 3, sect. 2, exige impérieusement qu'aucun bill ne soit pris en considération qu'après renvoi à un comité et après un rapport fait par lui; alors seulement il est imprimé et distribué aux membres de la Chambre où il a été proposé.

d'une séance ordinaire, elle est présidée par un membre choisi exprès par le *speaker* (1). Après le débat en comité, un rapport est fait à la Chambre, avec ou sans amendement. Des discussions s'établissent avec maturité sur les amendements présentés et sur ceux qui peuvent encore surgir. Lorsque le sujet est épuisé, reste à savoir si l'on fera grossoyer le bill pour la troisième lecture. En cas d'affirmative, l'on passe à cette dernière épreuve, où ne se produisent guère d'amendements nouveaux. Le sort du bill est alors mis aux voix. S'il est accepté, le président de la Chambre le signe et l'envoie à l'autre Chambre, qui suit les mêmes errements. Dans le cas où des amendements y seraient faits, le bill ainsi modifié serait renvoyé à l'autre Chambre pour obtenir son agrément. Se produirait-il un dissentiment? On nommerait des deux parts des comités de conférences qui, munis d'instructions, prépareraient les voies à une entente et formuleraient une résolution commune généralement approuvée ensuite par l'une et l'autre assemblée (2). Ce mode de procéder évite les aspérités d'un conflit et facilite l'accord si désirable entre les pouvoirs publics. Les deux chambres se réunissent et délibèrent dans des locaux séparés, au siège du gouvernement. Mais il y a nécessairement délibération commune lorsqu'une deuxième épreuve est nécessaire pour l'élection des sénateurs à envoyer au Congrès. On verra plus loin, les restrictions mises par quelques constitutions au droit de présentation des bills pour conjurer les abus d'une liberté illimitée, sous ce rapport.

On a expliqué, dans le troisième livre de cet ouvrage, que tout bill émané du Congrès doit être nécessairement communiqué au Président des États-Unis, qui a le pouvoir d'y mettre son veto, mais que les deux chambres ont la faculté de passer outre, sans avoir égard à ses observations, par une délibération nouvelle qui maintiendrait le premier vote, pourvu qu'elle soit prise à la majorité des deux tiers

(1) Voir *Digest of Parliamentary law*, déjà cité, p. 417. — (2) Walker *American law*, p. 88.

dans chacune d'elles. Il en est de même pour les bills passés par les chambres législatives des États. Cette marche n'est point à observer, on le comprend, là où le veto est refusé au gouverneur.

D'après la Constitution des États-Unis, il y a lieu de communiquer encore au Président tous ordres, résolutions et votes des deux branches du Congrès, sauf ceux qui concernent les ajournements; la même disposition se trouve consacrée par la constitution d'un certain nombre d'États. D'autres sont entièrement muettes à cet égard. D'où l'on a tiré la conséquence que les résolutions conjointes des deux chambres, autres que les bills, ne sont point soumises à l'approbation du chef du pouvoir exécutif de l'État quand la constitution ne la rend pas obligatoire.

La distinction entre un bill et une résolution est nettement marquée à certains égards ; elle paraît indéterminée dans d'autres. Toutes les constitutions veulent uniformément qu'aucune mesure ayant pour objet la levée d'un impôt, d'une taxe, ne soit prise que par un bill soumis aux trois lectures, ce qui n'est pas nécessaire pour les résolutions. Bon nombre de constitutions veulent qu'un bill ne contienne qu'un seul sujet exprimé dans son titre, et que s'il a trait à une demande de revenu ou d'impôt, il ne prenne naissance que dans la Chambre des délégués. Aucune de ces conditions n'est applicable aux résolutions proprement dites. Mais il est d'autres circonstances où, dans le silence des constitutions, les législatures prennent des résolutions qui sembleraient devoir rentrer dans le domaine de la loi et rester soumises aux formalités destinées à en assurer la maturité. De ce nombre est la résolution conjointe des deux chambres de la législature de New-York du 26 avril 1869, par laquelle elle consentit à une réduction des droits de navigation sur le canal de l'État. Telle autre accorde le consentement de l'État à l'aliénation d'un cimetière au profit des États-Unis par la Pennsylvanie (1).

(1) 7 mai 1869.

Telle est encore la résolution conjointe des deux branches de la législature du Massachusetts, aux termes de laquelle le trésorier d'État fut autorisé à emprunter une somme d'argent au nom de l'État, à titre d'anticipation sur la perception du revenu public (1). Il est vrai que cette dernière résolution fut approuvée par le gouverneur, mais elle n'avait point été rendue dans les formes prescrites pour la validité des actes législatifs.

On pourrait, dans chaque État, multiplier ces exemples s'appliquant à une grande variété de cas qui ont trait plus particulièrement à des actes d'exécution et d'administration que l'on confondrait aisément avec des lois dites spéciales, c'est-à-dire concernant des intérêts privés. Les objets auxquels s'appliquent ces résolutions pour la plupart montrent le danger de faire intervenir la législature dans un grand nombre de cas qui devraient être réservés au pouvoir exécutif, et qui sont autant de causes de provocations à la corruption législative. Les résolutions conjointes, si l'on excepte toutefois les cas de révocation d'un fonctionnaire ou d'un magistrat, ont aussi pour but de donner un avis ou un conseil, de présenter une requête, une remontrance ou une protestation à quelque corps constitué, à un fonctionnaire, à une cour de justice, etc. Au point de vue de l'action, les résolutions tendent à donner des instructions aux sénateurs et aux représentants de l'État au Congrès pour qu'ils aient à faire certaines choses ou à s'en abstenir. « Si, dit un gouverneur d'État, une résolution dépassait des limites plus faciles à sentir qu'à exprimer, elle serait frappée d'inconstitutionnalité, comme dépourvue des formes et des garanties qui donnent autorité à la loi » (2). Cette absence de précision, dans les limites des pouvoirs publics, notamment en ce qui concerne la législature, s'observe de divers côtés; on en verra plus d'un exemple dans le cours de cette étude.

Chaque Chambre doit tenir un registre-journal de ses déli-

(1) 11 février 1870. — (2) Voir *Letter of governor Baker on the Constitution of Indiana*, 19 nov. 1868, *appendix to the digest of Parliamentary law*, p. 305 et suiv.

bérations et ses membres ont le droit d'y faire mentionner leurs protestations motivées contre les résolutions prises par la majorité. Ce journal est rendu public de temps à autre, au moins pour les parties qui n'exigent point le secret, afin que sénateurs et représentants soient incessamment en face de leurs électeurs dont la fortune et l'honneur sont confiés à leur intelligence et à leur bonne foi. La publication des décisions judiciaires d'un intérêt général est ordonnée aussi par quelques constitutions, pour mettre davantage en lumière certaines parties du droit civil ou politique. Ces mesures, pleines de sagesse, sont en parfaite harmonie avec l'esprit démocratique (1).

Du reste, les diverses formes à observer pour les rapports obligés entre les deux chambres et avec le gouverneur sont les mêmes à peu de chose près que celles usitées entre les membres du gouvernement des États-Unis (2).

(1) Voir entre autres les constitutions du Michigan, art. 4, sect. 10 et 36 ; du Wisconsin, art. 7, sect. 21 ; du Maryland, art. 3, sect. 22 et art. 4, sect. 16 ; de la Pennsylvanie, art. 2, sect. 12. — (2) Voir sur ce sujet, *The Digest of parliamentary law.*

CHAPITRE XIII

DU CARACTÈRE DU POUVOIR LÉGISLATIF.

L'autorité dont les législatures sont investies se puise, non dans un simple mandat, mais dans une délégation complète du pouvoir de faire des lois, tellement que le peuple n'y peut plus prétendre après avoir approuvé la constitution qui consacre cette délégation. De cette règle que le gouvernement est, non pas une démocratie pure, mais une démocratie représentative, on a tiré cette conséquence que la législature ne pouvait plus soumettre ses actes à l'approbation du peuple, sous peine de dénaturer les principes essentiels du gouvernement. La majorité dans le Parlement gouverne, mais avec l'observation des formes protectrices du calme et de la maturité des délibérations, conséquences qui ne se pourraient obtenir du tumulte du forum. Ainsi donc, le peuple ne peut faire indirectement ce qu'il s'est interdit de faire directement, c'est-à-dire, donner son approbation à des lois qu'il ne peut faire lui-même. Ces principes ont été plusieurs fois consacrés par des cours suprêmes qui ont déclaré inconstitutionnels et révolutionnaires des actes législatifs subordonnés à la sanction populaire (1). Toutefois une dérogation toute spéciale a été faite par les constitutions de quelques États à ces règles fondamentales, lorsqu'il s'agit par exemple d'imposer aux citoyens une charge exceptionnelle ou d'autoriser des banques de crédit (2). Le recours au peuple, dans

(1) Voir *Case of Thorne vs Cramer*, 15, Barb, 112. *Barto vs Hinrod*, 4, Seld, 483 et Sedgwick *treatise*, p. 165. *Case of Gibson vs Mason*, 5, How, 291 et Cooley *treatise*, n° 598. — (2) Voir, entre autres, constitutions d'Illinois, art. 11, § 5 ; de la Caroline du Nord, art. 5, § 5 ; d'Iowa, art. 8, § 5 ; du Wisconsin, art. 11, § 5 ; du Kansas, art. 11, § 6 ; d'Ohio, art. 10, § 7 ; du Michigan, art. 15, sect. 2.

ces circonstances, à été considéré comme le seul frein efficace à des influences illégitimes qui pourraient être tentées sur la législature et porter un sérieux dommage à l'intérêt public.

L'attribution d'autorité aux représentants du peuple n'estpas, en principe général, susceptible de délégation. En effet, elle a été faite à deux grands corps délibérants à raison de leur organisation propre et de leur mode d'opération, qui offrent de sérieuses garanties, sans parler du choix des membres qui les composent et qui témoigne de la confiance du peuple dans ses représentants.

On ne peut déplacer ces prérogatives même pour des objets partiels, car elles ne s'exerçeraient plus dans les mêmes conditions où elles ont été conférées (1). Il en résulterait une grave atteinte aux principes fondamentaux du gouvernement. Cependant l'on a fait fléchir la règle en faveur des municipalités auxquelles des pouvoirs de gouvernement local ont dû être donnés pour maintenir la décentralisation nécessaire aux institutions libres d'Amérique. On pourrait même dire que cette part qui leur a été faite est moins une délégation que le résultat d'une force des choses découlant de l'organisation générale. Néanmoins là encore la législature conserve un contrôle supérieur sur l'exercice des pouvoirs municipaux, comme on le verra plus tard.

Cette dérogation n'est pas la seule qui ait été faite au principe établi. Quelques constitutions ont investi les cours supérieures de justice du pouvoir d'ordonner les procédures à suivre devant elles et de régler quelques modes d'action (2). Cette marche s'explique par cette raison que le peuple est toujours le maître de distribuer, comme il l'entend, entre les pouvoirs publics les prérogatives dont il dote chacun d'eux. Mais dans le silence des constitutions, les législatures pourraient-elles se considérer comme autorisées à se décharger sur le pouvoir judiciaire de quelque partie de leur autorité concernant l'administration de

(1) Locke *on civil government*, édit. 1769, vol. II, p. 273. — (2) Voir les constitutions du Maryland, art. 4, sect. 18 et du Michigan, art. 6, sect. 5.

la justice? Il est permis d'en douter, au moins strictement parlant, car il est des modes d'action si intimement attachés au fond du droit qu'ils ne font qu'un seul tout avec lui. Ils dépendent, en réalité, du domaine de la loi, non de l'autorité judiciaire. C'est ce qu'a très bien compris le Minnesota dont la constitution porte que « les moyens d'action et de défense (*pleadings*) et les procédures devant les cours seront sous la direction de la législature » (art. 6, sect. 14).

Cependant la pratique semble s'être relâchée de la rigueur de cette théorie. L'on a dit en faveur de la délégation que la ligne frontière du pouvoir législatif était un sujet de recherche délicat, très difficile à résoudre, et que par cela même, il devait être permis à la législature de céder quelque chose, à sa discrétion, aux deux autres pouvoirs. En ce qui concerne la justice notamment, l'on s'est montré assez disposé à croire que le règlement des procédures, les requêtes, tout ce qui concernait les témoignages et le mode d'exécution des contrats, étaient une sorte d'appendice du pouvoir judiciaire, qu'on pouvait classer dans ses attributions aussi bien que dans celles du pouvoir législatif. Ces raisons n'ont pas peu contribué à déterminer la Cour suprême des États-Unis à valider pareille délégation dans une espèce qui lui fut soumise et où la question de principe fut posée (1). Du reste, les Statuts révisés des États-Unis consacrent le droit du Congrès de conférer pareille attribution aux cours de justice de l'Union ; les sections 917 et 918 disent, en termes exprès, que la Cour suprême et les cours de circuit et de district des États-Unis sont investies du pouvoir de prescrire les procédures à suivre devant elles, d'ordonner les sujets d'enquête, de témoignages, et tous les moyens propres à découvrir la vérité, pourvu que les mesures ordonnées par elles ne soient pas en opposition avec les lois des États-Unis, et que celles prises par les cours de circuit ou de district ne contre-

(1) Voir *Case of United States Bank* v[s] *Halstead*, 10, WHEATON, 51 et SEDGWICK *treatise*, p. 166.

disent point celles déjà arrêtées par la Cour suprême.

Autant que l'on peut décider par analogie, il faudrait appliquer la même doctrine aux cours d'État, à moins de disposition contraire des constitutions. Néanmoins le pouvoir législatif n'en serait pas moins toujours le maître d'ordonner lui-même toutes les matières de procédure, d'annuler pour l'avenir tout ce qui aurait été réglé par les cours; car il ne peut abandonner définitivement et à toujours aucune de ses prérogatives essentielles.

La législature ne peut exercer son action au delà des limites territoriales de l'État, sur mer comme sur terre. Les hautes mers sortent de son domaine. Les intérêts qui s'y agitent appartiennent essentiellement au gouvernement des États-Unis, seul maître des rapports internationaux.

Quel que soit le sujet qu'elle traite, la loi doit toujours s'inspirer du bien général du pays, même quand elle limite son horizon à des intérêts privés. De même, les taxes ne peuvent être créées que pour faire face à une dette ou à une charge publique. A la législature il appartient de décider, dans sa conscience, si l'objet déterminant de ses mesures est réellement d'intérêt général. Les cours de justice ne sont point compétentes pour scruter les motifs du législateur sur ce point; car ce serait les faire participer au pouvoir dirigeant, contrairement à tous les principes (1).

La loi, dans son acception la plus étendue, est et doit être l'expression fidèle du caractère, des mœurs, des besoins du peuple, sujette, par conséquent, à toutes les transformations que comportent ces divers éléments. Tout obstacle qui tendrait à la rendre immuable répugnerait à sa nature intime, surtout quand le principe du gouvernement est la démocratie. Il est donc admis qu'une législature ne peut abdiquer, pas plus pour elle-même que pour ses successeurs, le droit de revision et d'annulation de ses actes. C'est ce qui faisait dire à Blackstone que les actes du

(1) Cooley *treatise*, n° 129.

Parlement d'Angleterre, qui portaient atteinte au pouvoir des parlements subséquents, étaient nuls. Ce principe ne serait pas d'ordre public, qu'il faudrait le créer, de nos jours surtout où les actes législatifs en Amérique, plus qu'ailleurs peut-être, trahissent une grande inexpérience du droit public et sont trop souvent incriminés pour les mobiles secrets et inavouables qu'on leur suppose. Toutefois on verra plus loin que des dérogations notables ont été faites à ce principe de revision.

Le pouvoir des législatures trouve ses premières limites dans la Constitution des États-Unis, ainsi qu'on l'a exposé au livre III, non seulement à raison des prohibitions que ce pacte fédéral leur impose, mais encore par les prescriptions qu'elle leur enjoint. Nous allons les reproduire sommairement à côté des restrictions et prohibitions ordonnées par les constitutions d'État, afin de faire mieux saisir par une vue d'ensemble le cercle réduit du pouvoir législatif de l'État.

CHAPITRE XIV

LIMITATIONS DU POUVOIR LÉGISLATIF D'ÉTAT POSÉES DANS LA CONSTITUTION DES ÉTATS-UNIS.

Aux termes de son article 1er, sect. X, § 1er, la Constitution des États-Unis défend expressément à chaque État : 1° de faire aucun traité, de conclure aucune alliance ou confédération, de délivrer des lettres de marque et de représailles, de battre monnaie, d'émettre des billets de crédit, d'autoriser aucun payement pour l'extinction de dettes en autres valeurs que des espèces d'or ou d'argent, de passer aucun bill d'attainder et aucune loi *ex post facto*, ou tout autre acte portant atteinte aux obligations nées de contrats, enfin, d'accorder aucun titre de noblesse.

La prohibition de rétroactivité dont il vient d'être question est de principe général. Cependant la Common law, continuant à exercer son influence en ces matières, fait admettre des distinctions qui ont jeté de l'indécision dans les principes. Nous traiterons plus loin ce sujet capital, car il réclame des développements qui ne peuvent trouver place ici.

La deuxième limite posée par cette Constitution au pouvoir législatif d'État se trouve formulée par la même section du même article, § 2. Elle n'est point conçue en termes absolus comme la première ; elle subordonne à l'agrément du Congrès et, dans une large mesure, l'exercice par l'État de quelques pouvoirs spéciaux. Elle porte, en effet, « qu'aucun État ne pourra, sans le consentement du Congrès, percevoir aucun droit de douane sur les importations et les exportations, sauf ceux qui seraient jugés absolument nécessaires pour l'exécution des lois de l'État concernant les inspections de marchandises. Et même s'il arrivait que

l'ensemble de ces perceptions dépassât le montant des frais occasionnés par ces formalités, l'excédent en reviendrait, non à l'État qui ne pourrait en faire une source de produits, mais au Trésor des États-Unis. Dans tous les cas, les lois faites à ce sujet seraient toujours sujettes au contrôle et à la revision du Congrès. » Le même texte ordonne qu'aucun État ne pourra, sans le consentement du Congrès, percevoir aucun droit de tonnage, armer des troupes ou lever des vaisseaux de guerre en temps de paix, entretenir des intelligences et conclure aucun arrangement avec un autre État de l'Union ou avec un pouvoir étranger, s'engager dans une guerre, à moins d'une invasion commencée ou d'un danger imminent qui n'admettrait aucun retard.

Il est digne de remarque que la Constitution, après avoir refusé au Congrès le pouvoir de taxer les exportations, l'a néanmoins autorisé à permettre à un État de frapper d'une taxe les marchandises exportées de son territoire. Ce fut encore une concession faite à la concorde, tant étaient vives les prétentions des États; mais on mit à cette faveur le correctif rapporté plus haut, destiné à empêcher les abus.

Une autre limite posée par la Constitution au pouvoir législatif d'État se trouve formulée dans l'art. 6, sect. II, ainsi qu'il suit : « Cette Constitution et les lois de l'Union, à faire en conformité de ses principes, et tous traités conclus et à conclure sous l'autorité de son gouvernement seront la suprême loi du pays (*supreme law of the land*), de telle sorte que les juges dans chaque État seront tenus de la faire exécuter malgré toutes dispositions contraires de la Constitution et des lois de cet État. »

La Constitution des États-Unis restait muette sur ces grands principes fondamentaux des gouvernements libres qui prenaient leur source dans la Grande Charte d'Angleterre. Ses auteurs les considéraient comme indiscutables et tellement indestructibles, qu'aucune force n'y serait ajoutée en leur donnant place dans ce pacte mé-

morable. Mais le peuple n'admet guère les sous-entendus, et la Constitution ne fut ratifiée qu'à la condition que des amendements viendraient consacrer explicitement ces garanties essentielles. Tel fut l'objet, entre autres, des six premiers amendements qui assurent à chaque citoyen la liberté de sa personne, l'inviolabilité de sa conscience, le libre exercice de son culte, la liberté de la parole, de la presse, le droit de réunion et de pétition, celui de détenir et de porter des armes, l'inviolabilité du domicile, le grand et le petit jury au criminel, excepté pour les militaires appartenant à l'armée de terre et à la marine, et même pour les miliciens se trouvant en service actif dans les cas prévus par la Constitution. Le droit de propriété est aussi consacré, sauf expropriation pour cause d'utilité publique et moyennant une juste compensation. Le Congrès ne peut porter atteinte à aucun de ces grands principes et, en vertu de l'art. 6, sect. II, de la Constitution, les États ne doivent introduire ni dans leur constitution ni dans leurs lois aucune disposition qui les méconnaîtrait, sous peine d'annulation de leurs actes dérogatoires; car cette Constitution et ses amendements, ses lois et les traités des États-Unis sont pour eux tous et pour chacun d'eux *the law of the land*.

Il ne suffisait pas d'invoquer cette loi suprême, il fallait encore la caractériser de manière à ne point la laisser confondre avec d'autres d'un ordre différent. Beaucoup de discussions se sont élevées à ce sujet; elles ont amené finalement des commentaires qui rendent assez bien compte de la portée de cette loi générale. Un éminent publiciste, Daniel Webster, a dit que ces mots signifiaient que la vie, la liberté et la propriété, et les immunités du citoyen sont sous la protection des règles générales qui gouvernent la société, et que, sous ce rapport, toute disposition revêtue de la forme législative n'est point par cela seul *the law of the land* (1). Un magistrat de la Cour suprême

(1) Voir Webster *works*, vol. V, p. 487.

des États-Unis a donné une définition, qui se rapproche de celle-là, en disant de cette loi suprême, qu'elle a pour but de protéger l'individu contre l'exercice arbitraire des pouvoirs du gouvernement, quand ils ne sont pas contenus par les principes reconnus des droits individuels et de la justice distributive (1). Avec plus de précision peut-être, un président de la Cour suprême, du haut du siège, a dit que ces mots *the law of the land*, dans leur acception la plus usuelle, expriment l'idée de ces lois générales d'intérêt public, obligatoires pour tous les membres de l'État, dans toutes les circonstances, et non de ces lois d'intérêt privé ou fractionnaire qui ne concernent que des individus isolés ou des catégories de personnes (2).

Presque toutes les constitutions d'État ont, dans un article intitulé *bill of rights* (déclaration de droits), consacré des principes identiques à ceux contenus dans les amendements à la Constitution des États-Unis. Ce sont pour les citoyens de ces États, privativement, *the law of land*, subordonnée à celle de même nature dérivant de la Constitution des États-Uuis. L'application en est aussi confiée au pouvoir judiciaire *with due course or process of law*.

(1) *Case of bank of Columbia* v^s^ *Okely*, 4. WHEATON, 235. — (2) *James* v^s^ *Reynold*, 2. TEXAS, 251. COOLEY, n° 354 et suiv. et SEDGWICK *treatise*, p. 537 et suiv.

CHAPITRE XV

DES LIMITES IMPOSÉES AUX LÉGISLATURES PAR LES CONSTITUTIONS D'ÉTAT.

Au commencement de ce siècle, les constitutions des États qui composaient l'Union américaine, confiantes dans l'intelligence et le désintéressement des membres des législatures, songeaient à peine à circonscrire leur action, par une sorte d'imitation de la marche suivie en Angleterre, où le Parlement est omnipotent. Aussi remarquait-on alors, comme on voit encore parfois aujourd'hui, le pouvoir législatif faire des incursions sur le domaine des deux autres pouvoirs, aux dépens de l'équilibre qui devrait résulter d'une meilleure pondération. Une autorité aussi étendue constituait un grave danger; elle prêtait le flanc à toutes les séductions, et tout acte de faiblesse qu'on pouvait attribuer à un mobile intéressé devait contribuer à abaisser ce pouvoir dans l'opinion publique. Plusieurs circonstances contribuèrent à aggraver cette situation : d'une part, un afflux considérable d'émigrants d'Europe est venu troubler profondément cette société en voie de formation: condition qui se continue sans cesse et lui a inoculé des vices qui ne pouvaient que lui faire payer cher ce concours. D'autre part, l'esprit d'entreprise qui distingue la race anglo-saxonne n'eût pu prendre en Amérique un rapide essor, si l'association n'avait centuplé les forces individuelles. On multiplia les corporations et les privilèges destinés à féconder les richesses du pays. Mais aucun de ces avantages ne se pouvait obtenir que des législatures, par voie d'incorporation et de concessions de terres et autres. Au nombre des créations qui réclamaient plus particulièrement certaines faveurs, il faut ranger les banques de dépôt

et d'émission de billets, les compagnies d'assurance, les compagnies de chemins de fer et de canaux, celles qui se proposaient de grands travaux d'utilité générale, en un mot, toutes entreprises réclamant une faveur ou un avantage quel qu'il fût. Cette branche d'attributions est devenue si ample et a reçu des applications si nombreuses qu'elle est entrée pour plus de moitié, peut-être pour les deux tiers, dans l'ensemble des actes passés annuellement par les législatures. L'intérêt individuel, lorsqu'il entre en lice, est plein d'ardeur et de convoitise, et souvent, au lieu d'attendre le succès de la bonté de sa cause, il fait appel à toutes les faiblesses, à toutes les passions, et il ne craint pas d'essayer la corruption auprès des membres influents des deux chambres. Mais en supposant des consciences peu scrupuleuses, quelques individualités manqueraient de la puissance et de l'énergie nécessaires dans beaucoup de circonstances pour triompher des scrupules de toute une Chambre. Il s'opère alors dans le sein des assemblées des combinaisons d'influences qui se tendent la main et se prêtent un concours actif pour assurer le succès de projets de lois auxquels certains membres et leurs clients sont intéressés. L'on arrive ainsi à emporter des résolutions qui, abandonnées à elles-mêmes, eussent été repoussées à de grandes majorités (1). Cette sorte de législation occulte a été stygmatisée de la qualification de *lobby*, c'est-à-dire législation préparée dans l'antichambre. Ces représentants du peuple, désormais indignes de ce nom, attendaient souvent les derniers moments d'une session pour faire accepter, presque sans débat, leurs projets de lois, à la faveur de l'encombrement des travaux de l'heure suprême. Mais, peu confiants eux-mêmes dans la sincérité de leur concours réciproque, ils avaient imaginé de comprendre dans un seul et même article de loi des dispositions bigarrées,

(1) Ce concours frauduleux s'appelle *logerolling*, allusion faite à l'aide que se donnent les bûcherons sur les montagnes boisées pour faire descendre en les roulant dans la vallée les troncs d'arbres abattus.

entièrement étrangères l'une à l'autre et que chacun, de son côté, patronnait. De cette manière, aucun des postulants ne pouvait tromper son complice en esquivant, après coup, l'aide promise, et leurs demandes individuelles rivées l'une à l'autre devaient partager le sort commun. Telle est l'explication de bon nombre de lois dont le texte, composé de parties tout à fait hétérogènes, restera éternellement une énigme indéchiffrable pour quiconque n'en aura point le commentaire historique. C'est contre cette déplorable tendance qu'ont cherché à réagir des consciences honnêtes qui se sont alarmées avec juste raison de l'avenir réservé à ce pays, si cette dépravation du sens moral venait à se propager davantage. Mais on n'a point agi avec ensemble dans cette croisade contre la corruption législative. Plusieurs anciens États, comme s'ils hésitaient à révéler cette plaie dangereuse, n'en laissent rien ou presque rien apercevoir dans leurs constitutions. Cependant, peut-on dire que le mal y soit moins répandu qu'ailleurs?

Les États de l'Ouest, témoins des funestes pratiques dont celui de New-York surtout leur donnait de tristes exemples, ont pris l'initiative des mesures restrictives destinées à circonscrire de plus en plus le pouvoir des législatures, en leur enlevant la connaissance de certaines matières importantes, en battant en brèche la législation spéciale, si fertile en abus, et en y substituant l'influence légitime de la législation générale. Une fois le mouvement donné par un État, d'autres sont entrés dans la même voie, et avec le temps, il ne restera plus une seule constitution fermée à ces innovations salutaires. Toutefois ce serait se bercer d'illusions que de fonder trop d'espérances sur le succès de ces mesures ; car l'on demande trop souvent aux constitutions plus qu'elles ne peuvent donner. Ce qui manque principalement aux États-Unis comme ailleurs, c'est une phalange étroitement unie d'hommes désintéressés, résolus à développer loyalement les institutions. Qu'on cherche donc à bien tremper les générations, à graver le devoir dans les consciences, à imprimer le respect dans les jeunes intelli-

gences, à incliner les cœurs vers l'abnégation, au lieu d'exalter l'ambition qui, de nos jours, ne connaît plus de bornes! Qu'on se rappelle surtout une noble parole de William Penn : « Ce qui est important, dit-il, c'est d'avoir « des hommes droits et justes pour exécuter la loi ; car, si « elle est mauvaise, ils en atténueront les effets, ou la fe- « ront réformer; si elle est bonne, ils ne pourront que « l'améliorer. » Est-ce bien du suffrage universel tel qu'il est établi et tel qu'il fonctionne qu'on peut espérer des choix éclairés? Beaucoup de bons esprits ont perdu cette illusion. N'est-ce pas d'ailleurs à la faveur d'un régime tout différent, que ce pays a dû cette pléiade d'hommes extrêmement remarquables par l'intelligence et le caractère, qui fondèrent l'œuvre si laborieuse de l'Union américaine, et qui resteront à toujours l'honneur de l'Amérique et un précieux exemple pour les autres peuples?

Nous allons parcourir l'ensemble des dispositions tutélaires relativement modernes, adoptées par bon nombre de constitutions, à titre de limitation des prérogatives du pouvoir législatif, en observant que certaines prohibitions faites par un ou plusieurs États ne le sont point par d'autres. Nous ne rapporterons que les plus notables, en commençant par celles qui ont trait à la marche des travaux des deux Chambres de l'État.

1° Aucune loi ne peut être faite que sur la présentation d'un bill qui suit les phases d'étude et de discussion rapportées plus haut. Aucun amendement, aucune altération à ce bill ne doivent être proposés ni votés pendant le cours des débats, s'ils tendent à changer le but originaire de la proposition (Const. de Pennsylvanie, art. 3, sect. 1re); on verra bientôt les infractions faites à cette disposition.

2° L'on ne peut faire revivre ni amender une loi ou en étendre les dispositions par un simple renvoi au titre de cette loi. Il est nécessaire, au contraire, de publier dans tout leur contexte les lois et portions de lois remises en vigueur, avec les amendements et additions qui y sont apportés (Constitutions de Pennsylvanie, art. 3, sect. 6; du Ma-

ryland, art, 3, sect. 29; de Georgie, art. 3, sect. 6; du Michigan, art. 4, sect. 25; de New-Jersey, art. 4).

3° Un bill ne peut jamais s'appliquer qu'à un seul objet clairement exprimé dans son titre pour éviter toute ambiguïté (1). Exception est faite pour les bills contenant les allocations nécessaires aux services publics (Constitutions de Pennsylvanie, art. 3, sect. 3; du Michigan, art. 4, sect. 20; du Maryland, de l'Illinois, etc.). Toute disposition étrangère serait nulle (Constitutions d'Indiana, art. 4; de New-Jersey, art. 3, sect. 7, § 4; de Georgie, art. 3, sect. 6).

4° Quelques constitutions admettent des lois d'intérêt local ou privé, pourvu que les parties intéressées à les conjurer soient prévenues au moins trente jours d'avance, dans la forme voulue et rendue publique, de l'intention des postulants de solliciter toute loi qui pourrait porter dommage à autrui. Justification doit être faite à la législature de cette notification, avant toute discussion du bill (Constitutions de Pennsylvanie, art. 3, sect. 8; de la Caroline du Nord, art. 2, sect. 14).

5° Des dispositions analogues sont requises par la loi du Massachusetts, en cas de demande d'une charte d'incorporation ou d'une modification à une charte de cette nature, pour éviter tout concert frauduleux aux dépens de l'intérêt public (Voir *General statutes*, part Ire, tit. Ier, art. 2, sect. 10).

6° La constitution du Michigan veut qu'aucune discussion ne soit écourtée, faute du temps nécessaire pour faire face à tous les travaux législatifs. Elle prescrit en conséquence, qu'après cinquante jours écoulés depuis l'ouverture d'une session, il ne soit plus présenté de projet de loi à discuter avant la clôture (Amendement à la Constitution de 1860, sect. 28).

7° Moins rigoureux, le Maryland réduit cette limite pour la présentation d'un bill à dix jours seulement avant la fin

(1) Cette clause va trop loin, et l'expérience a montré combien il est difficile pour ne pas dire impossible de formuler en quelques mots l'objet d'un bill un peu complexe et étendu.

de la session, à moins d'un vote contraire donné à la majorité des deux tiers des membres élus dans chaque Chambre (Constitution, art. 3, sect. 27). L'Arkansas abaisse cette limite à trois jours; mais il faut le consentement unanime des deux Chambres pour autoriser cette présentation tardive (art. 5, sect. 24) (1).

8° Les graves abus résultant de l'heure avancée à laquelle s'étendait la durée de la séance de clôture des sessions ont appelé, dans deux États au moins, des dispositions constitutionnelles portant que cette clôture aurait lieu nécessairement à l'heure de midi, au jour convenu. Les deux Chambres, dans ces États, ne peuvent donc siéger valablement au delà de cette heure. On a voulu introduire ainsi dans l'enceinte législative ce calme, cette tempérance qu'une séance du soir ne permettait guère d'obtenir, surtout un jour de clôture (Constitutions du Michigan, art. 4, sect. 32; d'Arkansas, art. 5, sect. 51).

9° Indépendamment des émoluments journaliers et du *mileage* accordés aux membres des deux Chambres, il leur est alloué assez souvent quelques fournitures de bureau, l'affranchissement de leurs correspondances (aller et retour), et parfois même des exemplaires d'ouvrages dont ils favorisent la publication par des subsides de l'État. Ces divers

(1) Un auteur américain fait remarquer que, malheureusement, les dispositions limitatives rapportées sous les § 1, 6 et 7 sont fréquemment éludées. Voici dans quelles circonstances : les électeurs, surtout ceux influents, n'hésitent point à solliciter tardivement de leurs représentants, dans les deux Chambres, des lois d'intérêt privé qu'ils ont hâte d'obtenir; ces membres, pour ne pas être pris au dépourvu, se tiennent souvent prêts à répondre à ces demandes. Aussi, sans les attendre, présentent-ils, en temps utile, à tout événement, pendant la session, un bill pour un objet quelconque, auquel ils pourront donner plus tard une autre signification. Quand les sollicitations arrivent, l'auteur du bill pendant y ajoute lui-même un amendement répondant à la demande qui lui est adressée, quoique n'ayant aucun rapport avec l'objet primitif du bill. L'influence personnelle de l'initiateur, soutenue par ses amis, obtient la réussite de sa tentative; on supprime le premier texte; l'amendement forme seul la loi, avec un titre nouveau. La constitution est ainsi violée au fond, avec une apparence de respect des formes. L'auteur ajoute qu'il est étrange de voir un abus si grossier se maintenir aussi longtemps (Cooley, § 139, note).

accessoires ont été souvent l'objet d'abus, de prodigalités, de spéculations même. Quelques constitutions ont cherché à les refréner par des dispositions spéciales qu'on est surpris de rencontrer, tant elles sont par elles-mêmes étrangères au but élevé d'un pacte fondamental (1).

10° Les membres de deux Chambres d'un État jouissent encore, çà et là, du parcours gratuit concédé par les compagnies de chemins de fer. Mais cette faveur n'a souvent en vue que de se concilier la bienveillance de ceux qui en profitent. La Pennsylvanie paraît être le premier État qui ait voulu déraciner cet abus. Aussi défense est faite par sa constitution de délivrer des billets de passage gratuits à d'autres personnes qu'aux employés de ces compagnies (Art. 17, sect. 8).

Ces dispositions de détails sont commandées par l'impérieux besoin de conserver aux membres des deux Chambres l'indépendance qui leur est si nécessaire lorsqu'ils ont à traiter de graves intérêts avec des individualités collectives.

11° Les compagnies de chemins de fer, de canaux, de banques, les compagnies d'assurances et en un mot toutes entreprises de grand essor sont trop puissantes pour ne pas être soupçonnées de peser sur la fortune publique. Elles sont en possession d'ailleurs d'un patronage fort étendu, dont l'abus est bien près de l'usage. Aussi sont-elles devenues l'objet de mesures assez nombreuses, inconnues autrefois, et tendant à prévenir les fraudes législatives que ces compagnies sont censées provoquer pour agrandir indéfiniment leur domaine. Quelques constitutions cherchent à neutraliser ce dissolvant de la morale publique, en supprimant la nécessité de chartes individuelles, et en prescrivant un ensemble de législation sous l'empire duquel doivent se former les corporations, sans avoir rien à solliciter du Parlement (2). Des lois générales prenant en

(1) Voir les constitutions du Michigan, art. 4, sect. 15 et 16; de l'Illinois, art. 4, § 21; de l'Ohio, art. 2, sect. 31; du Wisconsin, art. 4, sect. 25; du Maryland, art. 3, sect. 16, etc. — (2) Constitutions d'Ohio, art. 13, sect. 1re; d'Iowa, art. 8, § 1er; d'Orégon, art. 11, § 1er, du Kansas,

considération les conditions d'existence des grandes industries, ordonnent leur mode d'organisation et leur fonctionnement, aussi bien que les garanties à offrir au public. La publicité nécessaire appelle l'attention sur chaque entreprise nouvelle, et aucune faveur n'est à redouter en opposition avec l'intérêt général. Désormais, plus de corruption à craindre, puisqu'il n'y a plus personne à corrompre. Une autre raison commandait cette réforme. Les chartes étant considérées comme des contrats, aucune modification n'y pouvait plus être faite pendant toute leur durée, si ce n'est du consentement du concessionnaire, alors même que l'intérêt public l'aurait exigé, à moins de réserves formelles contenues dans ces chartes. D'après le nouveau droit adopté par divers États, les lois générales qui régissent les corporations peuvent être incessamment revisées ou annulées au gré des législateurs, en sorte que les corporations qui y prennent leur point d'appui dépendent du plus ou moins de stabilité de ces lois. Leur sort est confié à la bonne foi publique : garantie bien peu sûre, si l'on en juge par l'expérience qu'en ont faite certaines compagnies de chemins de fer, notamment dans l'Illinois (1).

Quelques constitutions, prévoyant les cas où les dispositions de la loi générale d'incorporation n'auraient pas l'élasticité nécessaire pour s'appliquer à l'organisation et au but de certaines corporations, permettent dans ces circonstances l'octroi de chartes spéciales, mais à la condition qu'elles seront toujours sujettes à modifications et à suppression, au gré des législatures (2).

art. 12, § 1er ; d'Illinois, art. 11, § 1er ; de la Caroline du Sud, art. 12, sect. 1re ; du Michigan, art. 15, sect. 1re ; de New-York, art. 8, sect. 1re ; du Maryland, art. 3, sect. 47 ; de New-Jersey, art. 4, sect. 7 ; de la Caroline du Nord, art. 8, sect. 1re. — (1) En effet, une loi de cet État, appelée Potter-law, du nom de son auteur, fixe d'une manière arbitraire le tarif des chemins de fer, au point de mettre en péril ces sortes d'entreprises. Elle qualifie abusivement les chemins de fer de grandes routes, alors qu'ils n'ont point ce caractère, puisque ce sont des entreprises privées sur lesquelles l'État ne doit conserver qu'une autorité de police, à défaut de convention contraire (Voir *The american law Review*, 1874, p. 50 et suiv. — (2) Voir les constitutions de New-York, art. 8,

12° D'autres maintiennent le système des chartes individuelles en principe et autorisent les législatures à en octroyer tant que l'utilité leur en paraîtra démontrée, mais en prenant les sûretés que commanderait l'intérêt général. La Pennsylvanie, qui paraît, plus que d'autres peut-être, prendre ombrage des corporations privées, leur défend expressément de posséder à titre de propriétaires des immeubles autres que ceux qui leur sont absolument nécessaires pour le but de leurs entreprises, et aucune loi ne peut créer, étendre ou renouveler qu'une seule charte à la fois (Constitution, art. 16, sect. VI).

13° Le Delaware assigne comme durée la plus longue à une corporation vingt années, avec défense à la législature de renouveler l'acte d'incorporation, à moins qu'il ne s'agisse d'un travail d'amélioration publique. Aucun acte de cette nature n'est valable qu'autant qu'il réunit une majorité des deux tiers des voix dans les deux Chambres, et il est essentiellement révocable (Const., § 17, amendement de 1831).

D'après la constitution du Michigan, aucune corporation ne peut être créée pour un terme dépassant trente années, à moins qu'il ne s'agisse d'un chemin de fer, d'une route planchéiée ou d'un canal (art. 15, sect. X).

14° Suivant les constitutions modernes, les chartes autres que celles antérieurement concédées ne sont plus considérées comme des contrats, mais comme des avantages essentiellement sujets aux modifications que réclamerait l'intérêt public.

15° D'après plusieurs constitutions, le pouvoir de contracter des emprunts, au nom et en faveur de l'État, ne peut avoir pour cause déterminante de son exercice qu'un intérêt sérieux et actuel, par exemple, pour combler un déficit dans le revenu annuel, éteindre une dette existante et exigible, en vue de diminuer la charge de l'État, sup-

sect. 1re; du Maryland, art. 3, sect. 48; du Wisconsin, art. 11, § 2; de Pennsylvanie, art. 16, sect. 10; *General laws of Massachussets*, ch. LXVIII, sect. 41.

primer une insurrection ou repousser une invasion. Quelques-unes prescrivent des limites à l'emprunt à contracter quand il s'agit d'un déficit à faire disparaître. Ce chiffre varie d'État à État, suivant les conditions pécuniaires des uns et des autres (1).

16° Toute loi d'autorisation d'emprunt doit en indiquer la cause et en particulariser la destination. La majorité requise dans ce cas pour l'adoption d'une loi est assez généralement des deux tiers, même des trois cinquièmes des membres élus des deux Chambres. Quelques constitutions, au cas d'un vote d'emprunt par une législature, ordonnent que ce bill soit soumis à l'acceptation du peuple dans son meeting général d'élection annuelle, pourvu qu'aucun autre bill et aucun amendement à la constitution ne soient proposés à la même adoption. En outre, afin d'obtenir plus de maturité dans les résolutions, le bill d'emprunt doit déterminer les voies et moyens nécessaires pour en assurer l'extinction (2).

17° L'approbation du peuple requise par quelques États pour valider des emprunts est impérieusement exigée pour les incorporations d'établissements de banques d'émission de billets, vu le grand intérêt public attaché au bon fonctionnement de ces banques (3).

18° La constitution du Minnesota et quelques autres encore font défense aux législatures de contracter aucune dette pour travaux d'améliorations à l'intérieur, à moins qu'une donation de terre faite à l'État n'ait imposé la condition d'une construction sur ce terrain et qu'elle n'ait été acceptée comme étant d'un avantage évident (Minnesota, art. 9; Wisconsin, art. 8, etc.).

19° Défense est faite par la plupart des constitutions, surtout les moins anciennes, d'engager le crédit de l'État

(1) Voir les constitutions de New-York, art. 7, sect. 10; de Pennsylvanie, art. 9, sect. 4; du Kansas, art. 11, sect. 5; d'Iowa, art. 7; du Wisconsin, art. 8. — (2) Voir entre autres constitutions celles de New-York, art. 7, sect. 10, 11 et 12; d'Iowa, art. 7; du Kansas, art. 11; du Minnesota, art. 9; du Wisconsin, art. 8; de la Californie, sect. 16. — (3) Constitutions d'Illinois, art. 11; du Michigan, art. 15.

ou ses finances, d'une manière quelconque, en faveur d'individus, corporations ou associations, quel que soit le profit espéré de ce concours pour la chose publique. La même sollicitude s'étend jusqu'à la fortune des comtés et corps municipaux quels qu'ils soient. Le pouvoir législatif est chargé de les contenir dans leurs entraînements ou leur témérité, et de leur refuser les autorisations nécessaires pour aider des entreprises de chemins de fer et autres, quelle que soit la forme adoptée en vue du résultat (1).

20° Chaque membre de l'État (comtés, cités, towns, villages) ayant assez généralement un patrimoine ou des ressources qui lui sont propres, les créanciers y trouvent la garantie des sommes qu'ils peuvent devoir. L'État y reste étranger. Aussi bon nombre de constitutions font défense aux législatures de prendre à la charge de l'État les dettes de ces corporations, à moins qu'elles n'aient pour cause la suppression d'une insurrection, le refoulement d'une invasion, ou tout autre avantage intéressant la chose commune. Défense est faite aussi d'autoriser ces corporations et quasi-corporations à prendre un intérêt dans une entreprise quelconque et à y engager leur argent et leur crédit. Si quelquefois cette autorisation était accordée, la mesure des engagements à prendre se trouverait dans la constitution même (2).

21° Les fonds affectés aux écoles publiques sont déclarés inviolables. Cependant des dilapidations commises aux dépens de cette réserve, dans quelques États, ont nécessité des mesures de conservation que commandait ce service si digne d'intérêt; une disposition particulière de diverses constitutions, après avoir doté les écoles d'un fonds de terre provenant du domaine public et l'avoir augmenté à l'aide de taxes spéciales, l'a déclaré indestructible et établi à

(1) Constitutions de l'Indiana, art. 10; d'Iowa, art. 8; d'Orégon, art. 11, § 9; du Kansas, art. 12, § 5. Par exception, la constitution du Maryland permet à la législature d'autoriser le comté à s'intéresser dans ces entreprises (art. 3, sect. 54). — (2) Constitutions d'Ohio, art. 8, § 5; d'Indiana, art. 9, § 6; d'Orégon, art. 11, § 8; de Pennsylvanie, art. 9, sect. 9.

perpétuité, de manière qu'il ne puisse être diverti de sa destination première. Il est généralement confié à un comité spécial qui l'administre et en rend compte périodiquement à qui de droit (1).

22° Aucune rémunération extraordinaire ne peut être accordée à un fonctionnaire public, après sa retraite du service, pas plus qu'à tous entrepreneurs et agents après l'exécution du contrat qui faisait loi entre eux et l'État (Constitutions d'Iowa, art. 3, § 31, de Pennsylvanie, art. 3, sect. XI).

23° Quelques constitutions prescrivent un minimum d'étendue superficielle pour les comtés à créer. Il est fait défense aux législatures, dans le remaniement des circonscriptions territoriales, de jamais réduire un comté au-dessous de ce minimum. Nous examinerons ce point en parlant du comté (2).

24° La constitution du Michigan (art. 4, sect. XXIV), qui s'éloigne beaucoup de la tradition des anciens États, prohibe l'allocation d'aucune somme pour services religieux dans l'une et l'autre Chambre de la législature. Cette disposition contraste singulièrement avec le statut du Massachusetts, qui alloue à chacun des chapelains du Sénat et de la Chambre des délégués 200 dollars, à titre de rétribution annuelle, indépendamment d'une autre somme affectée au sermon d'élection (3). Elle n'est pas moins en opposition avec les pratiques du Congrès dont chaque Chambre a un chapelain, avec des émoluments annuels de 300 dollars (4).

25° La constitution de Pennsylvanie, désapprouvant implicitement le système adopté pour la ville de New-York et ailleurs encore, défend à la législature de déléguer à des commissions spéciales ou à des corporations privées aucun

(1) Constitutions de Minnesota, art. 8; d'Iowa, art. 9; de Michigan, art. 13; du Maryland, art. 8; d'Indiana, art. 8; d'Ohio, art. 6; de Connecticut, art. 8; de Rhode Island, art. 12; du Texas, art. 9. — (2) Constitutions de Virginie, art. 5 et 19; de Pennsylvanie, art. 11; du Mississipi, art. 4; du Texas, art. 12; d'Arkansas, art. 15; d'Iowa, art. 11; du Wisconsin, art. 13; d'Illinois, art. 10. — (3) Voir *General statutes of Massachusetts,* ch. II, sect. 18. — (4) *The rev. statutes of the S. U.*, sect. 9 et 11.

pouvoir dont l'objet serait une sorte d'immixtion dans les affaires d'administration locale, par voie directe ou de contrôle, soit pour lever des taxes, soit pour exercer une partie quelconque des fonctions municipales (art. 3, sect. XX). Nous développerons cette pensée au livre du gouvernement municipal.

26° Le Maryland repousse tout système général de pensions à accorder par l'État, et la constitution refuse à la législature le pouvoir d'en établir aucun, pour remédier sans doute à des abus persistants, car elle supprime en même temps les fonctions de commissaire du bureau des pensions, qui existait précédemment (art. 3, sect. LIX).

27° Les corporations de banque, qui se proposent, outre les opérations ordinaires de ce genre d'affaires, l'émission de billets de crédit, sont l'objet, dans bon nombre de constitutions, de dispositions toutes particulières qui montrent l'importance qu'on y attache pour la fortune publique.

La constitution de New-York fait défense d'accorder aucune charte spéciale à des établissements de banque, ceux qui peuvent se former devant être régis par les lois générales sur la matière. Indépendamment de ces lois, conçues dans un esprit très protecteur des intérêts des tiers, cette même constitution ordonne la tenue de registres spéciaux sur lesquels seront inscrits avec numéros d'ordre les diverses émissions de billets tenant lieu de monnaie, et la remise entre les mains du Trésorier de l'État d'amples garanties pour assurer le rachat, en espèces, de ces valeurs de crédit; en cas d'insolvabilité de ces banques, les porteurs de leurs billets ont, sur l'actif disponible, un privilège assuré au regard des autres créanciers. (Art. 8, sect. IV, VI, VII et VIII) ; enfin défense est faite à la législature d'autoriser directement ou indirectement aucune banque d'émission de billets de crédit à suspendre ses payements en espèces (Constitution, art. 8, sect. V (1). La constitution de Pennsylvanie défend au fonctionnaire com-

(1) Voir dans le même sens les constitutions du Michigan, art. 15,

pétent de faire remise des valeurs déposées à titre de garantie par les compagnies de chemins de fer ou autres corporations, si ce n'est à la condition d'un échange immédiat contre espèces, et non autrement (Art. 3, sect. XXIV). On a voulu prévenir toute collusion qui tendrait à substituer à une bonne garantie une valeur périclitante ou dépréciée.

Quelques constitutions autorisent des chartes spéciales pour l'établissement des banques ; mais l'octroi n'en est fait qu'après qu'une grande publicité à été donnée à la demande de cette faveur. Ainsi la Pennsylvanie veut que les postulants rendent publique, dans le lieu où ils se proposent de fixer le siège de leurs opérations, la pétition qu'ils ont adressée à la législature dans ce but, trois mois au moins avant qu'il puisse être statué et que la charte leur soit accordée s'il y a lieu. Aucun privilège de ce genre ne peut avoir plus de vingt ans de durée (Constitution, art. 16, sect. XI).

28° La tendance aujourd'hui est de n'autoriser la création de corporations de banques que par des lois générales qui ordonnent les conditions d'admission, le fonctionnement de ces banques, l'émission de leurs billets de crédit, les garanties préalables à fournir par elles dans les mains du Trésorier de l'État où elles s'établissent, et la responsabilité des actionnaires. Mais que ces actes soient d'ordre général ou spécial, ils ne peuvent produire effet qu'après avoir été soumis à l'approbation du peuple, et avoir reçu sa sanction dans des meetings d'élection d'État, où la demande serait expressément posée. (Voir pour la variété de ces actes constitutionnels, les constitutions d'Ohio, art. 8, § 7 ; du Wisconsin, art. 11 ; du Michigan, art. 15, sect. II ; d'Iowa, art. 8, sect. VIII et IX ; du Kansas, art. 8, etc.).

29° Partout, les actionnaires sont responsables des dettes et charges des entreprises de banques, mais jusqu'à concurrence seulement du montant de leurs actions et de leurs autres intérêts dans ces affaires. Le Minnesota, par excep-

sect.. 6 ; de l'Illinois, art. 11, § 7 ; d'Indiana, art. 10, § 7 ; d'Iowa, art. 8, § 11 ; de Minnesota, art. 9. sect. 13, etc.

tion, porte cette responsabilité au double du montant de la valeur des actions possédées. Registre est tenu administrativement de tous les billets mis en circulation comme monnaie ; on exige le dépôt entre les mains du Trésorier de l'État, à titre de garantie des opérations de banques, de titres émanés des États-Unis ou d'États jouissant d'un crédit bien établi, en prenant pour base la cote de ces valeurs à la bourse de New-York, avec une dépréciation de 10 p. 100 sur ce cours pour parer aux éventualités. Obligation est prise en outre par ces corporations de donner des garanties supplémentaires en cas de dépréciation. Les billets d'émission sont contresignés par un fonctionnaire *ad hoc*, afin de ne laisser aucun doute sur l'identité des billets (Constitutions d'Illinois, art. 11, § banks) ; du Michigan, art. 15 ; du Minnesota, art. 9, sect. XII, § 3, etc.).

30° Les États deviennent de plus en plus nombreux, qui circonscrivent le cercle d'action du pouvoir législatif. Ainsi, défense lui est faite, par diverses constitutions, de déroger par des statuts spéciaux, et dans un intérêt purement privé ou local, aux lois générales qui régissent certaines matières. La nomenclature en est plus ou moins étendue suivant le degré de confiance des populations. Nous citerons ici la plupart des sujets soumis à cette prohibition. Ainsi, défense est faite aux législatures dans certains États de statuer privativement, c'est-à-dire en faveur de quelques individus ou de quelques corporations, spécialement sur les sujets suivants : changer des noms de personnes et de localités ; réglementer les affaires d'un comté, d'une cité, d'une town, d'un village, etc. ; changer le siège d'un comté, ainsi que le lieu consacré aux élections ; de rien prescrire pour l'administration d'écoles et pour la levée des taxes qui y sont applicables ; tracer, ouvrir, pratiquer ou changer des routes et grands chemins, ou les supprimer; protéger la chasse et la pêche ; accorder des licences pour bacs et bateaux de passage (*ferry boats*) et des droits de péage ; prononcer des divorces ; autoriser l'adoption et la légitimation d'enfants ; changer les lois de succession ; prononcer des

actes d'incorporation; accorder, modifier ou proroger des chartes; changer les procédures devant les tribunaux ainsi que les modes d'action pour le recouvrement des dettes; modifier les juridictions; faire remise d'amendes ou condamnations; dessaisir des juridictions pour cause de suspicion; autoriser l'hypothèque et la vente de biens appartenant à des mineurs ou autres incapables; fixer le taux d'intérêt des placements; augmenter ou diminuer les émoluments des fonctionnaires auxiliaires de la justice; accorder, en un mot, aucun privilège exclusif, aucune faveur directe ou indirecte à qui que ce soit, en particulier aux corporations.

Les constitutions, qui refusent aux législatures l'emploi de tout ou partie de ces pouvoirs pour favoriser des intérêts individuels, donnent carrière à l'esprit de méfiance si souvent mis en éveil par la fraude, qui ne se lasse pas plus de veiller que la mauvaise foi ne se fatigue à imaginer des supercheries nouvelles (1).

(1) Voir sur ce sujet entre autres constitutions celles de New-York, Ohio, Indiana, Maryland, Caroline du Nord, Louisiane, Tennessee, Iowa, Minnesota, Orégon, Kansas, Arkansas et plus particulièrement les constitutions d'Illinois, art. 4, § 22 et de Pennsylvanie, art. 3, sect. 7.

CHAPITRE XVI

PRÉROGATIVES DISTINCTES DES DEUX CHAMBRES.

Si les deux Chambres ont dans le domaine purement législatif des pouvoirs identiques qu'elles exercent parallèlement et conjointement entre elles, il en est d'autres qui sont les attributs particuliers de l'une et de l'autre distinctement.

Dans les quelques États où le choix des hauts fonctionnaires n'est pas abandonné au suffrage universel, cette prérogative de nomination est confiée généralement par les constitutions au gouverneur; mais elle doit être confirmée par le Sénat ou par le conseil du gouverneur, là où il en existe. C'est, sur un terrain moins étendu, la reproduction de la marche suivie pour la nomination aux emplois dépendant du gouvernement des États-Unis. Nous avons montré plus haut l'abus qu'une grande Assemblée pouvait faire de son intervention en ces matières. Il est moins à redouter dans les États où l'opinion publique exerce une vigilance plus immédiate sur les actes du gouvernement local.

Il est un autre sujet à l'occasion duquel les deux Chambres ont un rôle tout à fait distinct à remplir. Il s'agit de l'*impeachment*, c'est-à-dire du procès à intenter contre un fonctionnaire public de l'ordre civil pour transgression de ses devoirs professionnels, ou pour des crimes déterminés, afin d'en obtenir la révocation, avec interdiction pour l'avenir de toute fonction du gouvernement. Dans ces circonstances, la poursuite appartient à la Chambre des délégués, tandis que le jugement est réservé au Sénat. Nous traiterons ce sujet avec les développements qu'il comporte au livre du pouvoir judiciaire.

Indépendamment des limites expresses spécialement imposées au pouvoir législatif d'État par la Constitution des États-Unis et par celles des États particuliers, d'autres restrictions résultent encore, comme on l'a vu, implicitement des prérogatives accordées par ces constitutions aux organes du pouvoir exécutif et du pouvoir judiciaire. Décrire ces pouvoirs, c'est donc compléter le cercle de ces limites. Nous ne parlerons ici que du pouvoir exécutif pour les raisons que nous avons déjà données, qui nous feront retarder la description du pouvoir judiciaire.

CHAPITRE XVII

DU POUVOIR EXÉCUTIF D'ÉTAT.

SECTION PREMIÈRE

Du gouverneur.

S'il est de l'essence du pouvoir législatif de délibérer et de faire des lois qui traduisent le mieux possible le sentiment public, les législatures qui les personnifient doivent nécessairement se composer d'une variété d'intelligences qui répondent à ce besoin et mettent en relief les raisons décisives pour ou contre les projets proposés. Il en est autrement du pouvoir exécutif, qui est plus particulièrement chargé de l'exécution des lois et de la conservation de l'ordre public. Ici l'action succède à la délibération ; elle ne peut être confiée utilement qu'à un seul homme. Du moins telle est l'opinion qui a prévalu parmi les Américains, et en cela ils se sont montrés meilleurs observateurs que d'autres peuples républicains, qui ont commis la faute de remettre ce pouvoir à un conseil. Supposons des divisions d'opinion, des rivalités d'influence, l'action publique languira, elle pourra être compromise par des lenteurs calculées qui feront manquer le moment opportun, si d'ailleurs elles ne couvrent pas de coupables desseins. Diviser la responsabilité, c'est la rendre illusoire, comme on l'a très bien démontré dans le sein de la Convention ; l'on supprime ainsi l'un des plus puissants ressorts des grandes actions, c'est-à-dire la noble ambition pour un citoyen d'attacher son nom à une administration féconde pour son pays. Tous les États de l'Union ont donc confié le pouvoir exécutif à un seul homme, appelé gouverneur, qui est élu à cette fonction par le suffrage des électeurs de l'État.

Généralement parlant, nul n'est éligible aux fonctions de gouverneur s'il n'est âgé de trente ans, citoyen des États-Unis, ou tout au moins citoyen de l'État où il est élu (1), et résidant depuis un temps plus ou moins prolongé dans cet État, jusqu'au moment de l'élection. Le Maine, par exception, exige que le candidat à ce poste soit né citoyen des États-Unis (2). Il ne suffirait donc pas qu'il fût naturalisé. Cette disposition est la reproduction des conditions de candidature du Président et du Vice-Président de l'Union.

Les Américains éprouvent un grand éloignement pour la permanence, même pour une certaine durée des fonctions publiques. Cette pensée trouve sa formule dans un article du *Bill of rights* du Maryland, portant « qu'une longue continuation de confiance dans les fonctionnaires de l'ordre exécutif est dangereuse pour la liberté, et qu'ainsi des changements périodiques sont la meilleure garantie de la permanence de cette liberté (sect. 34) ». La même pensée est reproduite en d'autres termes dans la constitution du Massachusetts (*Bill of rights*, art. 8). Mais n'est-on pas autorisé à dire qu'on est tombé dans l'excès contraire en réduisant la durée du pouvoir du gouverneur et des autres fonctionnaires de son département à une période de temps qui varie de un à quatre ans? Quelques États permettent la réélection du gouverneur, mais d'autres la repoussent ou ne l'admettent que par intermittence (3).

Le gouverneur est la principale personnification du pouvoir exécutif, et il participe collatéralement à l'action du pouvoir législatif. Dans quelques États (4), par exception, l'on voit concourir à l'exercice de ses attributions de l'ordre exécutif, en partie au moins, un conseil du gouverneur,

(1) Les constitutions du Maryland, du Massachusetts, du New-Hampshire et du Rhode Island n'exigent pas du gouverneur qu'il soit citoyen des États-Unis. — (2) Voir constitution, art. 5, § 4. — (3) Voir constitutions de Pennsylvanie, art. 4, sect. 3; d'Orégon, art. 5, § 1er; de Virginie, art. 4, sect. 1re; du Tennessee, art. 2, sect. 4; de Delaware, art. 3, § 3; de New-Jersey, art. 5, § 3, etc. — (4) Les seuls États qui n'aient point de lieutenant-gouverneur sont : New-Jersey, Delaware, West Virginia, Orégon, Maine, New-Hampshire et Maryland.

composé de citoyens recommandables nommés par l'élection, et dont nous parlerons bientôt.

Les prérogatives du gouverneur doivent être envisagées sous deux aspects différents : d'abord dans ses rapports avec la législature de l'État, puis comme chef du pouvoir exécutif proprement dit, contenu dans des limites plus ou moins étendues, suivant le degré de libéralité des constitutions et des lois.

SECTION II

Rapports du gouverneur avec la législature.

Le gouverneur est tenu de donner aux deux Chambres, au début d'une session, par un message général, connaissance de tous les faits et actes qui ont été accomplis depuis la clôture de la session précédente, et de recommander les mesures qu'il jugerait utiles à l'État. Ces communications doivent avoir lieu, non seulement alors, mais toutes les fois qu'un intérêt pressant l'exigerait.

En cas de circonstances graves et imprévues, il a le pouvoir, si la législature n'était pas réunie, de la convoquer pour une session extraordinaire, de lui faire les communications nécessaires, et de suggérer les mesures qu'il y aurait lieu de prendre d'urgence.

S'il survient un dissentiment entre les deux Chambres sur une question d'ajournement, le gouverneur est autorisé à trancher la difficulté d'après son sentiment personnel, et sa résolution fait loi, pourvu néanmoins que le délai d'ajournement ne dépasse point l'époque ordinaire des sessions annuelles ou bisannuelles, suivant le retour périodique ordonné par les constitutions.

L'État viendrait-il à être menacé de l'ennemi, d'une épidémie ou de tout autre danger public, le gouverneur pourrait ordonner la translation momentanée du siège du gouvernement dans un lieu le moins éloigné possible de celui consacré par la constitution ou par la loi.

La plupart des constitutions accordent au gouverneur un

veto suspensif sur les actes des législatures, c'est-à-dire sur les bills, quelquefois même sur les ordres, résolutions, etc., émanés de ce pouvoir, au fur et à mesure qu'ils ont reçu l'approbation des deux Chambres (1) ; mais ce veto reste sans effet, si une nouvelle délibération confirmative de la première était prise par l'une et l'autre Chambre, à la majorité des deux tiers des membres élus.

La Pennsylvanie autorise le gouverneur à frapper de son veto même des parties fragmentaires détachées des lois de finance, composées de plusieurs articles distincts, sans toucher au surplus qui resterait intact ; mais pour les articles atteints par ce veto, les deux Chambres peuvent en affranchir le bill par une nouvelle résolution confirmative de la première, prise à la majorité des deux tiers (voir Constitution, art. 4, sect. XVI). Cette disposition est un perfectionnement incontestable. Elle est destinée à déjouer les ruses employées quelquefois par la majorité pour introduire furtivement dans les lois de finance des articles d'une nature hétérogène, dans la pensée que le gouverneur n'y pourra faire obstacle par la crainte des conséquences du rejet entier d'une loi de subsides.

SECTION III

Des prérogatives propres du gouverneur et de leurs limites.

Quant au pouvoir de nomination aux emplois, les règles sont différentes d'un État à l'autre. Ici, la plupart des fonctionnaires sont soumis à l'élection du peuple. Le gouverneur n'a plus qu'à leur donner une sorte d'investiture (commission). Dans ces États, ce haut fonctionnaire n'est chargé que de pourvoir aux postes d'un ordre inférieur. Ailleurs, au contraire, le gouverneur, de l'agrément du Sénat ou du Conseil du gouverneur, là où il y en a, a le pouvoir de nommer à tous ou presque à tous les emplois de l'ordre civil et militaire pour lesquels un autre mode de

(1) Les constitutions d'Ohio, de la Caroline du Sud et de la Georgie n'accordent point le *veto* au gouverneur.

nomination n'aurait été ordonné ni par la constitution ni par les lois de l'État (1). Parfois le gouverneur, soit seul, soit de l'avis du Sénat, n'est chargé que de pourvoir aux vacances de certains emplois, et pour un temps déterminé par la constitution (2).

Lorsqu'une vacance s'ouvre dans le Sénat du Congrès pendant l'intervalle de deux sessions de la législature de l'État que cette vacance intéresse, c'est au gouverneur qu'incombe l'obligation de pourvoir au remplacement provisoire, jusqu'à ce que la législature, au début de la session la plus rapprochée, ait statué définitivement sur le choix du nouveau sénateur (Constitution des États-Unis, art. 1er, sect. 3, § 2).

Les sursis d'exécution, les commutations de peines, les grâces (pardons) et les remises d'amendes et d'objets saisis font généralement partie des attributs de l'office de gouverneur, mais avec certaines restrictions. Ainsi, dès l'abord, le droit de grâce n'est jamais applicable aux causes dites d'*impeachment* (révocation de fonctions), pas plus qu'aux condamnations criminelles pour trahison. Puis, la grâce ne peut jamais précéder la condamnation dans les matières où il est loisible de l'accorder. Divers États veulent que les faveurs sollicitées du gouverneur pour mitiger les pénalités ou en relever le condamné soient consenties par lui, d'accord avec le Sénat ou avec le Conseil de gouvernement suivant les lieux. D'autres constitutions soumettent l'exercice de ces prérogatives à diverses conditions et limitations qu'elles énumèrent ou qu'elles renvoient au domaine de la loi. Il en est notamment qui instituent des cours de pardons. L'abus des grâces par divers chefs d'États était devenu un instrument de parti, un point

(1) Voir les constitutions du Maryland, art, 2, sect. 10; de la Caroline du Nord, art. 3, sect. 10; de la Louisiane, art. 69; de l'Illinois, art. 5, § 10; de la Pennsylvanie, art. 4, sect. 8; (cette dernière constitution exige pour l'approbation la majorité des deux tiers des sénateurs élus); du Maine, art. 5, partie 1re, § 8. — (2) Constitutions du Tennessee, art. 3, sect. 14; du Rhode Island, art. 7, § 5; du Texas, art. 4, sect. 12, etc.

d'appui pour une réélection, et quel appui! Il importait de réprimer ces abus et de circonscrire l'usage de cette prérogative par un contrôle public et solennel. De là l'obligation imposée au gouverneur par bon nombre de constitutions de rendre compte aux deux Chambres, dans leur plus prochaine session, des grâces accordées par lui et des causes qui les ont motivées (1).

Ce haut fonctionnaire est institué commandant en chef de la milice et des autres forces de terre ou de mer de l'État; mais son commandement cesse sur l'effectif militaire quand il est mis sur pied pour le service actif des États-Unis.

Le gouverneur a le pouvoir de requérir par écrit de tous les fonctionnaires du gouvernement tous les renseignements qu'il juge nécessaires au besoin du service, ainsi que toute communication de registres, pièces comptables et autres documents. Son contrôle s'exerce principalement sur les opérations du trésorier et de l'auditeur des comptes, ou contrôleur, auxquels est confié, dans des départements distincts, la bonne administration des deniers de l'État. Le gouverneur devait être investi de ce pouvoir spécial, pour obtenir obéissance de la part de ceux qui, ne tenant pas de lui leur nomination, auraient pu vouloir échapper à sa surveillance. Le gouverneur ordonne le payement des dépenses autorisées. Il reçoit le serment de tous les fonctionnaires, à moins qu'il n'en ait été autrement ordonné par le statut. Il peut nommer des commissaires spéciaux pour recueillir dans les autres États des dépositions intéressant la chose publique, et il est autorisé généralement à promettre des récompenses, dans une limite modérée, à

(1) Voir pour la variété de ces dispositions les constitutions du Massachusetts, ch. II, sect. 1re, art. 8; du Maine, art. 5, part. 1re, § 11; de New-York, art. 4, sect. 5; du Michigan, art. 5, sect. 11; du Maryland, art. 2, sect. 20; d'Illinois, art. 5, § 13; d'Iowa, art. 4, § 16; du Wisconsin, art. 5, § 6; de Rhode Island, art. 7, sect. 4; de Louisiane, tit. III, art. 58; de la Caroline du Sud; d'Arkansas; de Pennsylvanie, art. 4, sect. 9; d'Indiana, art. 5, § 17; de New-Jersey, art. 5, § 10; de Virginie, art. 4, etc.

tous individus qui découvriraient un grand criminel ou l'appréhenderaient au corps et le livreraient à la justice.

Parmi les pouvoirs du gouverneur, il en est, et ce sont les principaux, qu'il tient de la constitution de l'État, et d'autres qui lui ont été conférés par une loi. Les premiers sont d'une nature permanente, comme le pacte qui les a créés. Les autres sont instables, de même que les lois d'où ils dérivent. L'exécution de ces lois peut être confiée au gouverneur; mais il est loisible à la législature de l'attribuer à d'autres citoyens, soit d'emblée, soit après l'avoir retirée à ce haut fonctionnaire, particularité remarquable, car il s'agit ici de l'application d'un acte qui intéresse plus ou moins la chose publique et qui échappe au contrôle du chef du gouvernement. Toutefois il est admis que la législature peut choisir elle-même, et comme elle l'entend, les personnes qu'elle charge de l'exécution de ses actes. Il suffit que cette faculté ne lui ait point été enlevée pour qu'elle la possède sans difficulté. Cette conséquence découle du principe non contesté que la législature a reçu du peuple ses pleins pouvoirs, limités seulement par ceux confiés nommément aux deux autres organes du gouvernement.

On a été plus loin dans les investigations sur ces limites et l'on s'est demandé si la législature qui a l'autorité suffisante pour ordonner, modifier et changer les règles de procéder, c'est-à-dire réglementer la marche du pouvoir judiciaire, pouvait en agir de même quant à l'exercice des prérogatives du pouvoir exécutif. Ces deux points de comparaison nous paraissent manquer d'exactitude comme motifs déterminants pour la solution de la question. D'abord, le pouvoir judiciaire n'a point, comme les deux autres, de personnification unitaire; il se fractionne en une variété de cours placées à des degrés différents et investies de juridictions échelonnées qui ont besoin d'être rattachées les unes aux autres par un lien général. C'est à la législature seule qu'il appartient incontestablement d'ordonner ces rouages. Sous ce rapport, le pouvoir judiciaire est

subordonné, et, si l'on voit des cours de justice régler elles-mêmes ces procédures, c'est en vertu d'une délégation explicite du pouvoir législatif. Puis, à la différence du pouvoir exécutif, qui procède par voie de dispositions générales et a sous certains rapports une spontanéité d'action, les cours de justice n'ont qu'un rôle purement passif. Elles ne peuvent prendre aucune initiative; elles n'agissent qu'autant qu'elles sont saisies par l'une des parties engagées dans un litige; elles ne connaissent que d'affaires spéciales et dans l'ordre de compétence déterminé par la loi. Il n'y a donc point d'assimilation à faire entre les deux pouvoirs et aucune lumière à tirer de ce rapprochement. Il faut chercher ailleurs la raison de décider; or voici ce que dit à cet égard un savant auteur que nous avons eu plus d'une fois occasion de citer : « Il semble que pour résoudre cette difficulté, il faille rechercher quelle est la nature du pouvoir à exercer et si la constitution, en l'attribuant au gouverneur, a fourni quelques moyens d'exécution. Si, par exception, le pouvoir de faire grâce est donné complètement, il est douteux que la législature soit fondée à y mettre des restrictions sous forme de réglementation. Mais si l'on considère le gouverneur comme commandant en chef des forces militaires de l'État, son autorité est nécessairement subordonnée au contrôle de la législature, à qui seule appartient la loi militaire. La ligne de démarcation entre ces deux autorités consiste en ceci : que le pouvoir législatif ne doit rien ordonner qui, sous forme de voie d'exécution, tendrait à dépouiller le pouvoir exécutif de ses prérogatives constitutionnelles ou à en entraver l'exercice, car ce serait violer le pacte fondamental directement ou indirectement (1). »

La résidence du gouverneur est au siège du gouvernement et non ailleurs.

Ses émoluments varient beaucoup suivant l'importance et les ressources des États. Ils oscillent entre 1000 et 5000

(1) Voir Cooley, n° 116.

dollars. En Californie, ils sont portés exceptionnellement à un chiffre plus élevé, eu égard aux circonstances locales. Il est de principe partout que le traitement du gouverneur ne peut être augmenté ni diminué pendant la durée de ses fonctions, afin de lui assurer une situation indépendante au regard du pouvoir législatif, qui pourrait chercher à le corrompre aux dépens de l'intérêt général (1).

SECTION IV

Du lieutenant-gouverneur.

Indépendamment du gouverneur, la plupart des constitutions ont institué un lieutenant-gouverneur qui est soumis aux mêmes conditions d'éligibilité, de résidence et de durée de fonctions que le gouverneur. Sa mission consiste à remplacer celui-ci lorsqu'il est empêché, démissionnaire, révoqué ou décédé. Ce remplacement étant fort aléatoire, il fallait créer au lieutenant-gouverneur une situation normale, qui ne fut pas une sinécure et put répondre à l'élévation de sa fonction. Il fut donc chargé partout de présider le Sénat, sans y avoir voix délibérative, excepté en cas de partage. L'éventualité du remplacement du gouverneur se présentant, ou bien elle aurait pour cause la démission, la révocation ou le décès de celui-ci, et alors le lieutenant-gouverneur deviendrait gouverneur pour tout le temps restant à courir de la durée de cette fonction, ou bien s'il n'y avait lieu qu'à un remplacement temporaire, l'empêchement venant à cesser, le lieutenant-gouverneur reprendrait la présidence du Sénat où il aurait été suppléé par le président *ex tempore*, comme on l'a vu plus haut.

S'il arrivait que, pour une cause quelconque, le lieutenant-gouverneur fut empêché de remplacer le gouverneur, la vacance serait remplie par le président du Sénat, et, à son défaut, par le speaker de la Chambre. Ceux-ci rempliraient

(1) Voir entre autres les constitutions du Massachusetts, ch. II, sect. 1re, § 13; du Maryland, art. 2, sect. 21; de Virginie, art. 4, sect. 4; d'Ohio, art. 3, § 19; d'Indiana, art. 6, § 22; du Kentucky, art. 3, § 7, etc.

les fonctions de pouvoir exécutif jusqu'au remplacement du titulaire, s'il était occasionné par démission, révocation ou décès, ou jusqu'après son retour aux affaires, si l'empêchement n'était dû qu'à une absence ou à une maladie (1).

Le lieutenant-gouverneur, tant que ses fonctions se réduisent à présider le Sénat, n'a droit à d'autre rémunération qu'à celle de président de cette branche de la législature. Elle est fixée dans bon nombre d'États à tant par jour, pendant la durée de la session seulement; cette base varie depuis 4 jusqu'à 10 dollars. Çà et là, on a préféré régler cette situation à forfait en allouant une somme fixe à ce fonctionnaire pour toute la session. Elle est portée de 500 jusqu'à 1500, 2000 et 3000 dollars, écart bien grand d'un État à l'autre, mais qui s'explique par la différence de richesse, d'étendue et d'éloignement des uns et des autres (2). Cette fixation en bloc est plus digne et répond mieux à la situation élevée d'un président de Sénat, qui, demain peut-être, sera gouverneur de l'État. Si, par une cause quelconque, il parvient à remplir ce premier poste, ses émoluments sont alors ceux de gouverneur et son traitement de président du Sénat cesse en même temps.

Malgré le peu de compatibilité des titres honorifiques avec une fonction républicaine, on a conservé, par tradition de la période coloniale, au gouverneur le titre d'Excellence, et au lieutenant-gouverneur l'appellation de Votre Honneur (*your honour*).

(1) La constitution du Maryland, art. 2, sect. 6 et 7, attribue à la législature l'élection du remplaçant du gouverneur pour le cas de décès, démission ou révocation; s'il n'y a qu'empêchement temporaire la vacance est remplie comme dans les autres États. Voir aussi pour les variantes concernant ce remplacement, la constitution du Maine, art. 4, § 14, celle du Massachusetts, ch. II, sect. 3, § 6. — (2) Voir, sur ce point, *The american year book for* 1869 et les *General statutes of Connecticut, Ohio, Wisconsin, Nevada, Illinois, Kentucky, etc.*

SECTION V

Du Conseil du gouverneur.

Trois États conservent encore près du gouverneur un Conseil de gouvernement composé de plusieurs citoyens résidents dans l'État; ce sont le Massachusetts, le Maine et le New-Hampshire. Les membres de ce conseil sont élus par le suffrage universel fractionné par districts. La durée de leurs fonctions est d'une année, comme celle du gouverneur. Ce conseil n'a point à intervenir dans les rapports de ce fonctionnaire avec la législature pour la formation de la loi; il ne prend part qu'à la partie purement exécutive du rôle du gouverneur. Même à ce point de vue, son concours n'est pas d'une nature uniforme : consultatif seulement dans certains cas, il est coopérateur dans d'autres, et dès lors obligatoire, tellement que certains actes ne se peuvent accomplir que du consentement de ce conseil (1). Le gouverneur a tout pouvoir pour le convoquer, de temps à autre, quand il le juge utile. Il en préside les séances afin d'imprimer aux affaires la meilleure direction possible. Chaque délibération est signée par les membres présents et inscrite sur un registre spécial dont la législature ou l'une des deux Chambres peut demander en tout temps la communication. Tout membre dissident a le droit de faire constater son opinion motivée. En cas d'absence, d'émission, décès, etc., du gouverneur et du lieutenant-gouverneur, le pouvoir exécutif serait exercé, dans le Massachusetts, par le conseil ou par la majorité de ses membres pendant la vacance de l'emploi. D'après

(1) Voir les constitutions de ces trois États et *General Statutes of Massachusetts*, ch. XIV, 17[e] et *passim*. La constitution de la Caroline du Nord institue aussi un conseil de gouvernement composé *ex officio* du secrétaire d'État, de l'auditeur, du trésorier, du surintendant des travaux publics et du surintendant de l'instruction publique (art. 3, sect. 14); ce conseil n'a que voix consultative, mais il est tenu registre de ses délibérations ainsi que des dissidences qui pourraient s'élever parmi ses membres.

les constitutions du Maine et du New-Hampshire au contraire, l'interrègne serait rempli par le président du Sénat, comme cela a lieu dans d'autres États.

L'institution de ce conseil par ces trois États n'a guère été maintenue que par tradition; car l'expérience n'a pas montré que cette adjonction au pouvoir exécutif lui ait donné plus de force et ait ajouté plus de garanties à la sécurité publique, que son absence dans les autres États. Ajoutons que le Vermont qui, à l'origine, avait adopté ce rouage, l'a depuis supprimé sans aucun dommage pour la chose publique (1).

(1) Voir la constitution de cet État et l'art. 8 des amendements.

CHAPITRE XVIII

DE L'ADMINISTRATION SUPÉRIEURE DE L'ÉTAT.

SECTION PREMIÈRE

Mode de nomination des hauts fonctionnaires de l'État. — Règles constitutionnelles qui leur sont communes.

L'administration supérieure de l'État est confiée à trois fonctionnaires principaux, chargés chacun d'un service important, qu'ils conduisent eux-mêmes sous la surveillance du gouverneur. Ce sont : le secrétaire d'État, le trésorier d'État et l'auditeur des comptes ou contrôleur. Tous les trois sont le plus généralement élus par le peuple. Dans quelques États le choix des trois ou d'un seul est remis à la délibération conjointe des deux Chambres. Dans d'autres, au contraire, le gouverneur fait ces nominations ou l'une d'elles, soit seul, soit de l'avis et avec l'agrément du Sénat (1), condition plus rationnelle qui maintient une juste subordination dans l'administration. La durée de leurs fonctions varie de un à quatre ans suivant les États. L'on ne peut y aspirer qu'autant que l'on est citoyen de l'État et qu'on y a eu une résidence plus ou moins prolongée au moment de l'élection. Le statut n'exige nulle part une aptitude spéciale et par conséquent aucun stage qui la prépare.

L'intervention de la législature en matière de nomination aux emplois est une grave déviation du principe de la division des pouvoirs ; elle entretient dans les assem-

(1) Voir pour cette variété de modes de nomination les constitutions de Massachusetts, de New-York, Michigan, Pennsylvanie, Tennessee, Maryland, Virginie, Texas, Connecticut, Rhode Island, Maine, Georgie, etc.

blées l'esprit d'intrigue qu'elle substitue à une loyale compétition, et elle peut, éventuellement, semer la mésintelligence parmi les organes du pouvoir exécutif. Quant à soumettre ces trois places à l'élection populaire, surtout pour un court délai, nous ne saurions y souscrire. Ce mode de procéder tient toutes les ambitions en éveil, donne lieu aux tactiques les moins avouables et pervertit le suffrage universel. Il permet de supplanter l'homme capable et intègre qui reste étranger à l'esprit de parti, ou qui se trouve relégué dans la minorité. Il surgit alors des hommes nouveaux, étrangers à l'administration, qui créent des embarras, loin de venir en aide; aussi rien ne fait souche, pas d'expérience qui signale les écueils à éviter, les abus à détruire, les réformes à opérer. D'un autre côté, par ce mode de nomination, aussi bien que par l'élection législative, l'auxiliaire administratif est rendu indépendant du gouvernement dont il peut contrarier la marche; n'a-t-on pas eu assez longtemps des exemples de ces tiraillements intérieurs dans la ville de New-York où l'administration du maire était rendue impuissante par cette désagrégation d'autorité (1)? Puisqu'en somme le gouverneur est soumis lui-même à une fréquente élection, pourquoi lui enlever la nomination des chefs de service dont, mieux que qui que ce soit, il peut apprécier les mérites en partageant leur responsabilité?

Une sage disposition, qui s'applique déjà au gouverneur, a été étendue au sécrétaire d'État, au trésorier et au contrôleur: leurs émoluments ne peuvent être diminués pendant leur temps de service; leur situation reste donc à l'abri des atteintes de la législature, à supposer qu'ils encourent sa disgrâce.

En cas de vacance de l'une ou l'autre de ces fonctions

(1) Aujourd'hui encore, le maire de cette cité ne peut nommer les chefs de service de l'administration municipale que de l'agrément du conseil des aldermen (conseil municipal). Voir *An act to reorganize the local government of the city of New-York*, 1er juillet 1885, ch. v, § 106.

pour un événement quelconque, le gouverneur est autorisé à y pourvoir momentanément, soit seul, soit de l'agrément du Sénat jusqu'à ce que le titulaire nouveau ait été élu. Ces trois fonctionnaires sont tenus de résider au siège du gouvernement pour rendre plus faciles leurs rapports avec les pouvoirs exécutif et législatif.

Il est de règle qu'aucun fonctionnaire, quel qu'il soit, même le gouverneur, ne peut se considérer comme délié de son mandat par l'expiration du temps fixé pour sa durée. Il doit rester à son poste et en remplir les devoirs tant que son successeur n'en aura pas pris possession : mesure très utile pour prévenir des lacunes administratives qui seraient occasionnées par la non-acceptation du nouvel élu, ou par un retard involontaire de prise de possession, ou par toute autre cause imprévue.

La prohibition du cumul s'applique à ces trois fonctions, à moins qu'il n'en ait été autrement décidé par le statut local.

Jetons maintenant un coup d'œil sur les attributions de ces hauts fonctionnaires.

SECTION II

Du Secrétaire d'État.

Ses attributions sont très variées; elles s'appliquent à de nombreux détails administratifs; il suffira d'indiquer les principaux actes qui caractérisent son titre officiel.

Le Secrétaire d'État est le gardien naturel du sceau de l'État; il l'appose sur divers documents qu'il signe ou contresigne pour leur donner l'authenticité nécessaire. Il promulgue les amendements faits à la constitution; il publie aussi les lois de l'État, à moins qu'il en ait été autrement ordonné.

Il recueille tous les actes du gouvernement dont il tient registre et les conserve avec les autres archives de l'État, pour en délivrer copie au besoin.

Intermédiaire officiel entre les fonctionnaires des com-

tés, des towns, cités, townships et les grands pouvoirs publics, c'est à lui que sont adressés généralement les scrutins électoraux applicables au gouverneur et aux membres des deux Chambres de la législature. Il les transmet ensuite à celles-ci, qui en font le dépouillement et en proclament les résultats.

Spécialement chargé de recueillir tous les renseignements intéressant la marche du gouvernement, il requiert de tous les fonctionnaires administratifs la communication écrite de tous les faits relatifs aux services à eux confiés; il condense ces documents dans des rapports qu'il communique au gouvernement en temps utile. Celui-ci les analyse dans son message aux Chambres, où le dépôt en est fait pour éclairer leurs travaux. Ces communications ont principalement pour objet le mouvement de l'instruction publique, les prisons, les établissements de charité, les banques, la criminalité, etc.

Indépendamment de ces rapports périodiques annuels et autres nécessités par les circonstances, le Secrétaire d'État est tenu de répondre à toutes les demandes de renseignements qui lui seraient adressées par la législature, et de faire, en personne, toutes ces communications à moins qu'il n'en soit sérieusement empêché.

Il préside à la confection des recensements décennaux qu'il dirige avec tout le soin nécessaire.

Il transmet à l'auditeur des comptes ou contrôleur des états récapitulatifs des ordonnancements de payement délivrés par le gouverneur sur le Trésorier de l'État, afin de faciliter le contrôle des opérations de ce dernier. En un mot, le secrétaire remplit à lui seul une partie notable des fonctions administratives de l'État.

SECTION III

Du Trésorier d'État.

Les comtés, les townships, les cités, les towns, les boroughs, etc., pourvus de ressources qui leur sont propres,

ont aussi des fonctionnaires spéciaux que le statut a chargés de la perception des taxes locales et du payement des charges auxquelles elles sont affectées. A raison de ce fait, les fonctions de Trésorier d'État sont limitées aux recettes et aux dépenses d'un intérêt général autorisées par la loi.

Avant d'entrer en fonction, cet administrateur est tenu de fournir des garanties requises et qui consistent généralement en un bon de garantie spéciale fourni par lui à l'État et en un cautionnement donné par un ou plusieurs citoyens résidents, pour une somme déterminée. Cet engagement est déposé entre les mains du Secrétaire d'État.

Le Trésorier est chargé du recouvrement de tous les impôts d'État en observant les formes prescrites par la loi et en employant les agents locaux qu'elle indique pour les perceptions individuelles. Il encaisse toutes les sommes dues à l'État au fur et à mesure des échéances et des rentrées; il porte en débet les sommes non recouvrées mais à charge par lui de faire faire en temps utile les actes conservatoires nécessaires pour sauvegarder les droits de l'État.

Si l'État ordonne des travaux publics, dont l'entreprise serait confiée à un ou plusieurs individus, c'est entre ses mains qu'est déposé le cautionnement exigé.

Les prix de vente des terres appartenant à l'État, touchés par lui, ainsi que toutes autres sommes versées dans ses mains, ne peuvent être employés que conformément aux prescriptions de la loi et sur des autorisations formelles du gouverneur et de toutes autres personnes dont le concours serait nécessaire à cet effet; généralement cet emploi a lieu en fonds publics de l'Union ou des États.

Aucun payement ne doit être fait par lui que sur pièces justificatives, sur ordonnancement du gouverneur.

Chaque année il doit transmettre à l'Attorney général les pièces et renseignements nécessaires pour les poursuites à exercer contre les débiteurs de l'État, et faire

valoir tous droits qui périclitéraient. Indépendamment de ces mesures conservatoires, le Trésorier de l'État est tenu d'adresser directement chaque année à la législature, en temps opportun, un rapport détaillé présentant l'ensemble des opérations de trésorerie accomplies pendant l'année fiscale écoulée, ainsi que l'état de la caisse et des valeurs en portefeuille, signalant en un mot tous les faits de nature à édifier le corps législatif. Sa gestion est surtout soumise au contrôle de l'Auditeur des comptes ou Contrôleur.

SECTION IV

De l'Auditeur des comptes ou Contrôleur.

Les fonctions de l'Auditeur des comptes s'appliquent à toutes les transactions qui intéressent l'État et à celles dont le contrôle lui a été réservé. A lui sont adressées toutes les réclamations pécuniaires à la charge de l'État. Contrôleur général des dépenses, il est aussi le préparateur du budget; il centralise, en un mot, toute la comptabilité générale, sauf le maniement des deniers publics, qui rentre dans les attributions exclusives du Trésorier.

Il a une participation plus ou moins directe aux contrats passés entre l'État et divers citoyens ou compagnies pour des emprunts ou des prêts, pour des constructions de ponts, de routes, de canaux.

Toute demande de payement lui est d'abord soumise avec les pièces probantes, et si elle s'appuie sur un texte de loi, sans dépasser les spécialisations de crédit, il donne un avis favorable ou non, suivant qu'il y a lieu. Ce travail est remis au gouverneur qui, s'il l'approuve, ordonnance le payement qu'effectue le Trésorier.

Connaissance officielle lui est donnée, par le Secrétaire d'État, de tous les ordonnancements de payement délivrés par le gouverneur, pour faciliter les vérifications fréquentes qu'il est tenu de faire de l'état de la caisse du Trésorier et de la validité des payements opérés. Au besoin, il doit signaler à qui de droit toutes les irrégularités que lui révé-

lerait son examen, et qui réclameraient des mesures plus ou moins urgentes. Le Secrétaire d'État, le Trésorier, et aucun autre fonctionnaire ne peuvent lui refuser communication de leurs registres et des pièces comptables, pas plus que la représentation de toutes valeurs et espèces dont ils seraient détenteurs, et ce à première réquisition. En un mot, contre-vérificateur de la régularité de la comptabilité, il tient lieu de la cour des comptes en France; il arrête les irrégularités et prévient la corruption.

Ses fonctions s'étendent aussi, dans divers États, à la surveillance des fonds d'école, au contrôle de l'impression et de l'émission des billets de banque des compagnies incorporées dans ce but. En ce cas, il contresigne les billets à émettre, sans dépasser la limite autorisée par la loi. Il est appelé également à détruire les billets retirés de la circulation et délivre un certificat authentique de cette opération.

Dépositaire, dans divers États, des cautionnements fournis par les compagnies de banque et autres, si ces garanties consistent en actions, il les frappe d'une estampille propre à en assurer mieux l'affectation.

Chaque année, l'Auditeur des comptes doit présenter à la Chambre des représentants, en temps utile, un rapport circonstancié sur la situation financière de l'État; il y indique les besoins présumés de l'année suivante et les ressources probables pour y faire face. S'il y a présomption d'insuffisance, il propose les voies et moyens propres à établir un juste équilibre. Le comité des finances de la Chambre des représentants prend connaissance de ce travail, qui sert de base à ses délibérations, mais à titre consultatif seulement, les deux Chambres ayant seules le droit de régler et d'ordonner le budget, sauf le veto suspensif du gouverneur.

Les registres, écritures et papiers de l'Auditeur des comptes, sont, comme ceux du Trésorier, soumis aux vérifications du gouverneur, qui peut, en cette matière, se faire assister de personnes compétentes, afin d'éclairer son contrôle.

L'Auditeur des comptes est tenu de fournir, avant d'en-

trer en fonctions, un cautionnement d'une valeur et d'une consistance précisées par la loi; ce cautionnement reste déposé entre les mains du Trésorier, au moins généralement.

SECTION V

Autres fonctionnaires d'État.

Outre les trois fonctionnaires supérieurs dont nous venons d'analyser les attributions, beaucoup d'États ont encore créé quelques emplois pour des objets spéciaux se rattachant à l'administration générale, et dont les variétés dépendent du degré d'importance de chacun d'eux et des nécessités locales. Nous en signalerons quelques-uns.

Ces fonctionnaires sont :

1° L'Attorney général, ou *state attorney*, qui est le conseiller légal du gouverneur et des chefs des grands services publics. Il instruit les affaires judiciaires et porte la parole devant la Cour suprême et d'autres cours encore, dans les procès qui intéressent l'État, aussi bien que dans les affaires criminelles d'une certaine gravité. Son office est plutôt judiciaire qu'administratif. Nous en parlerons au titre de l'administration de la justice;

2° Le Surintendant des écoles publiques, dont la fonction se cumule quelquefois avec celles de gouverneur, de secrétaire ou de trésorier d'État. Sa surveillance s'exerce, à tous les points de vue, sur le mouvement des écoles et de l'instruction publique en général, pour le régulariser et amener les perfectionnements qu'il juge nécessaires. Il a tout pouvoir pour exiger, des chefs des écoles publiques, des comptes rendus annuels et détaillés de leur administration; il les condense dans un rapport qu'il adresse à la législature. Ce rapport signale les lacunes à combler, les réformes à opérer dans les méthodes d'enseignement, un meilleur aménagement des bâtiments affectés à ce service, et soumet telles propositions qu'il juge utiles dans l'intérêt de ce service;

3° Les constitutions de quelques États ont créé, indépen-

damment du surintendant, des comités d'éducation dont il fait partie. L'action de ce comité s'étend sur toutes les branches de l'instruction publique, même sur les universités d'État; il veille sur l'administration des fonds affectés à ce service général; il conseille le meilleur parti à en tirer et l'emploi à en faire, en se conformant aux lois sur la matière;

4° Un ou plusieurs directeurs et plusieurs inspecteurs des prisons d'État;

5° Un géomètre général (*surveyor*) et un commissaire du bureau des terres publiques, dans les États qui en possèdent encore. Leurs fonctions distinctes se rapportent soit à la surveillance de ce domaine, soit au cadastre, soit au lotissement des terres à vendre;

6° Un adjudant-général et d'autres officiers, composant l'état-major de la milice de l'État. Nous en avons parlé au livre précédent.

On remarque encore d'autres fonctions créées pour les besoins de quelques États, et qui sont ignorées ailleurs, telles sont celles de surintendant du département des banques, de surintendant du service des assurances, de commissaire des canaux, des urintendant au comité des travaux publics, de commissaire de l'agriculture, de commissaire de l'immigration, d'imprimeur, de bibliothécaire et d'historien d'État, etc. Il serait sans intérêt de décrire ces fonctions, qui n'ajoutent rien à la connaissance du mécanisme général de l'administration.

CHAPITRE XIX

DE LA PROMULGATION DES CONSTITUTIONS ET DES LOIS.

Un grand principe de droit public, partout en vigueur, a été formulé dans quelques mots concis : « Nul n'est censé ignorer la loi. » Cela suppose l'obligation pour le législateur de porter ses actes à la connaissance des citoyens en temps utile, afin que la présomption légale devienne une vérité. La promulgation des lois est donc un intérêt de premier ordre ; elle doit être faite promptement, dans des délais déterminés, en observant des formes précises, qui précèdent nécessairement l'exécution. En France, mieux qu'ailleurs peut-être, satisfaction a été donnée à ce besoin de publicité légale ; aussi les mesures qu'elle a consacrées pour atteindre le but sont-elles généralement données comme exemple. Les Américains, trop confiants sans doute dans la reproduction sommaire, souvent tronquée et jamais surveillée, des débats législatifs par les journaux d'opinions diverses, n'ont attaché souvent qu'un intérêt secondaire à la promulgation des lois. Cette matière est une des plus imparfaites du droit public de ce pays. Cependant il faut distinguer entre les actes du Congrès et ceux des législatures d'État. Pour les premiers, aussi bien que pour les amendements à la Constitution des États-Unis, il y a un mode de publication qui leur est propre, et qui visait, naguère encore plus qu'aujourd'hui, à donner satisfaction aux vrais principes. En ce qui concerne les États, au contraire, il existe entre eux des divergences notables sur ce sujet. Quelques-uns d'eux paraissent même le mettre tout à fait en oubli. Nous parlerons des uns et des autres séparément.

SECTION PREMIÈRE

Promulgation des actes du Congrès et des amendements à la Constitution des États-Unis.

Deux lois du Congrès (1) ordonnent brièvement ce sujet; elles sont résumées dans les sections 204 et 205, titre V, des Statuts revisés des États-Unis, ainsi conçues :

Section 204. — Lorsqu'un bill, un ordre, une résolution, ou un vote de finances du Sénat et de la Chambre des représentants ont acquis force de loi, soit que le Président des États-Unis y ait donné son assentiment, soit que les Chambres aient passé outre sur son veto, le Secrétaire d'État, aussitôt que possible après la réception de ces actes, doit les publier dans trois au moins des journaux imprimés aux États-Unis, et en faire remettre à chacun des sénateurs et représentants de l'Union un exemplaire imprimé, indépendamment de ceux qu'il est tenu d'envoyer, dûment certifiés, aux gouverneurs des États, à raison de deux pour chacun d'eux. Les originaux sont confiés à sa garde.

Section 205. — Lorsque le département d'État a été informé officiellement de l'adoption d'un amendement à la Constitution dans les formes qu'elle exige, le Secrétaire de ce département doit, dès lors, faire publier cet amendement dans les journaux autorisés pour la publication des lois; et, dans le certificat qu'il délivre à ce sujet, il mentionne les noms des États qui ont concouru à cette adoption, et il certifie la validité de l'acte, qui devient ainsi partie intégrante de la Constitution (2).

Il n'est point question, dans ces dispositions, de l'époque à laquelle les actes du Congrès, pas plus que les amendements, deviendront obligatoires. D'après l'opinion généralement reçue, à défaut de stipulation particulière par un statut, il est exécutoire de plein droit, du jour où il a été définitivement et constitutionnellement adopté, à moins

(1) Acte du 15 sept. 1789 et du 7 juillet 1838. — (2) Acte du Congrès, 20 avril 1818, ch. xxx, sess. 2, vol. III, p. 439.

qu'il n'en ait été autrement ordonné par un statut spécial (1).

Un acte du Congrès du 8 mai 1872, bien loin d'augmenter les garanties de publicité si nécessaires en pareille matière, les a plutôt restreintes ; car il ordonne qu'à partir du 4 mai 1875 aucune allocation ne serait faite dans le budget pour la publication des lois dans les journaux. Cette disposition a été reproduite depuis dans une loi de finances du 20 juin 1874 (sect. 79, et chap. 328, actes du 43e congrès, 1874).

Mais si la voie officielle de publication est très insuffisante pour garantir les intérêts individuels des citoyens, le Congrès n'en a pas moins cherché à faire pénétrer la connaissance des lois parmi les masses, quoique à des époques tardives et irrégulières. Il a donc ordonné que, à la fin de chacune de ses sessions, il serait imprimé, par l'imprimerie du gouvernement, un grand nombre d'exemplaires des actes et résolutions émanés de ce corps politique pendant cette session, avec un index alphabétique préparé sous la direction du comité conjoint des deux Chambres préposé aux impressions officielles. Trois mille de ces exemplaires sont remis au Sénat, et dix mille à la Chambre des représentants, sans parler de onze mille autres, que le Secrétaire de l'Intérieur est tenu de faire publier à la fin de chaque session. La dispersion de ces documents par des organes politiques a paru le meilleur moyen de propagation de la loi, vu l'insuffisance des journaux comme moyen de transmission, et leur grande multiplicité, qui ne permettait pas de faire des choix utiles et désintéressés (voir *Revised. Statutes*, tit. 45, sect. 3807 et 3808).

Mais la grande multiplicité des exemplaires imprimés reproduisant les lois ne comble point la lacune concernant l'époque fatale passée laquelle personne ne peut se soustraire à la loi.

(1) Voir Walker *Introduction to american law*, p. 52 et Cooley, § 156.

SECTION II

Promulgation des lois d'État.

Quant aux lois d'États, il est peu de constitutions qui consacrent des dispositions particulières au sujet de leur promulgation. La règle admise généralement est que tout acte législatif consacré par l'observation des formes voulues est exécutoire, même en l'absence de publication, à moins qu'il n'en ait été autrement ordonné par la constitution ou par un statut (1). Quelques États cherchent à remplir cette lacune par des à peu près, sans essayer d'aborder résolument le problème de la vraie publicité. Les uns veulent que les actes législatifs d'un caractère général ne produisent effet qu'après qu'ils auront été publiés, sans s'expliquer sur la nature et le degré de publicité (2). D'autres ajournent l'effet obligatoire de la loi nouvelle jusqu'à l'expiration d'un délai considéré comme suffisant pour entraîner la présomption légale de publicité. Tantôt c'est quarante ou quatre-vingt-dix jours après l'adoption de l'acte ou après la clôture de la session (3). Tantôt c'est un jour déterminé de l'année après cette clôture ou après l'adoption de l'acte, comme par exemple le 1er juin ou le 1er ou le 4 juillet (4). Ailleurs la législature est maîtresse de prescrire le délai de publication avant la mise à exécution de la loi. Partout, au surplus, elle est libre de déclarer l'urgence de ses actes sans publications préalables; mais elle ne doit le faire qu'en cas de nécessité évidente, pour cause d'intérêt public et en en faisant mention.

(1) Walker *on american law*, p. 52. — (2) Voir constitutions d'Indiana, art. 4, § 28; du Wisconsin, art. 7, § 1er; du Kansas, art. 2, § 19. — (3) Constitutions du Tennessee, art. 2, sect. 20; du Michigan, art. 4, sect. 20; de l'Orégon, art. 4, sect. 28; de l'Arkansas, art. 5, sect. 22; d'Iowa, art. 3, § 26; du Mississipi, art. 12, sect. 9. — (4) Constitutions d'Illinois, art. 4, § 13; d'Iowa *in parte*, art. 3, § 26; du Maryland, art. 3, sect. 31; du New Hampshire, v° *Hóuse of Representatives*. Voir aussi Cooley, §§ 156, 157, 158 et Bishop, *Commentaries on the criminal law*, § 59.

Le Michigan repousse tout journal officiel; mais la constitution accorde une rétribution de 15 dollars au plus à tout journal se publiant dans l'État, qui donnerait dans ses colonnes le texte de toutes les lois d'intérêt général, dans les quarante jours de leur adoption (1).

Les statuts du Massachusetts (2) cherchent à atteindre ce but par deux moyens distincts. Ils prescrivent l'insertion, mais sans époques fixes, de tous les actes législatifs d'intérêt général dans un journal au choix du Secrétaire d'État, et la distribution d'exemplaires nombreux de ces actes après les sessions, de manière que chaque famille, ou au moins chaque groupe de huit personnes, en reçoive un exemplaire. Ils veulent, en même temps, qu'une loi produise son effet dès le trentième jour après qu'elle a été votée et approuvée. Ces combinaisons, malgré la sollicitude qui les a inspirées, n'ont rien qui satisfasse l'esprit de justice. D'une part, le choix du journal destiné à la publication est arbitraire ; il peut être fait sous l'influence d'un parti, et varier suivant les tendances de celui qui domine, au préjudice des minorités qui préfèrent les organes de leurs opinions. D'autre part, aucun délai n'étant prescrit pour l'insertion au journal et la distribution des exemplaires, il se peut qu'elles suivent au lieu de précéder l'exécution obligatoire.

Cette diversité d'appréciation par les États d'un sujet si important et l'insuffisance partout de mesures bien ordonnées et réellement protectrices constituent une des grandes lacunes de la législation américaine. Elles font mieux ressortir les sages dispositions de la loi française quand elle impose au pouvoir exécutif un délai et des formes de promulgation bien ordonnées, qui sont le point de départ d'une exécution progressive pour tout le pays, suivant les distances à parcourir depuis le siège du gouvernement.

Dans l'état actuel des choses, plusieurs États sont encombrés de *reports* de causes jugées, dont la plupart sont sans

(1) Voir la constitution de cet État, art. 4, sect. 35. — (2) *The general statutes of Massachusetts*, part. 1re, tit. I, ch. III.

importance et tendent à augmenter les incertitudes et les perplexités de la loi. De là un surcroît de travail pour ceux qui sont chargés de l'administration de la justice. Les *reports* sont la loi, et leur publication en fait la promulgation (1).

Un savant auteur américain, en regrettant qu'il ne soit apporté aucun remède efficace à cette situation, signale cette particularité, « que les trois quarts des lois édictées chaque année aux États-Unis sont mises à exécution avant que les avocats et même les juges en aient une connaissance régulière. Le peu qu'ils en apprennent, ajoute-t-il, leur vient de journaux qui n'ont aucune mission officielle, et ne peuvent par conséquent garantir le texte précis des actes publics ».

Plus on étudie le droit public de ce pays, plus on remarque que la méthode scientifique y fait défaut, non pas seulement quant au style des lois qui est encore bien barbare, mais encore en ce qui concerne l'ordonnance générale de l'édifice et la mise en harmonie des parties qui le composent. Les Américains ne doivent pas oublier que dans les démocraties il n'y a de souverain que la loi, et qu'ils ne sauraient lui imprimer un caractère trop net, trop élevé, et l'environner de trop de solennité pour mieux commander le respect et l'obéissance à ses prescriptions.

(1) Sedgwick *Treatise*, p. 140.

CHAPITRE XX

DU DOMAINE DE LA LOI.

SECTION PREMIÈRE

Diversités du caractère des lois.

En dehors des constitutions, il existe des règles de droit public tirées de la Common-law, qui exerce encore tant d'empire dans ce pays. Cette branche du droit, acceptée tacitement ou expressément par les constitutions lorsqu'elles ont été établies, fait corps avec elles, et sert à la détermination des principes sur lesquels reposent les droits personnels et réels des citoyens. Elle fournit aussi, à défaut de dispositions contraires nouvelles, les moyens propres à assurer la jouissance de ces droits. Mais la Common law se ressent de l'antiquité de son origine, et souvent, mal assortie avec le nouveau droit public, elle agrandit outre mesure les prérogatives du pouvoir législatif aux dépens des deux autres, surtout du pouvoir judiciaire. Elle porte même atteinte à certains grands principes assez universellement reconnus comme une garantie indispensable du droit de propriété. Quelques États ont remédié à ces anomalies ou à quelques-unes d'entre elles. Ailleurs, elles subsistent encore et nuisent à l'uniformité de l'action législative. Il importe de rassembler ici les règles qui dominent ce sujet, de montrer le caractère propre de la loi, de signaler ses empiètements sur les domaines limitrophes, circonstance grave pour un pays où la loi est le seul souverain ! Enfin, nous ferons ressortir trois des principaux attributs du pouvoir législatif qui n'admettent que peu ou point de limites, sauf à les combiner avec les pouvoirs analogues attribués au Congrès dans le domaine législatif de l'Union.

Les auteurs ont cherché, sans y bien réussir, à tracer les caractères essentiels de la loi américaine. Ils admettent volontiers qu'elle doit, en principe, statuer par voie de dispositions générales, sur une base égale pour tous, en vue de l'avenir seulement, sans rétroactivité et sans porter atteinte à des droits légitimement acquis (*vested rights*). Mais les actes législatifs dans ce pays ont une telle diversité et occupent un champ si étendu, qu'on ne peut faire l'application des règles générales dont il vient d'être parlé qu'avec des exceptions notables qui, à divers égards, enlèvent à la loi ses principaux caractères. Ainsi, il y a des lois d'intérêt public, d'autres, beaucoup plus nombreuses, d'intérêt privé. On pourrait dire de certaines d'entre elles, qu'elles sont unilatérales, tandis que d'autres sont contractuelles. Divers statuts ne sont autres que des actes privés de haute tutelle faits en vue de la protection due à des personnes civilement incapables. Il en est qui se proposent de régulariser des actes imparfaits ou attaquables pour vices de forme. Certaines lois sont de véritables empiètements sur le domaine judiciaire, sans offrir les garanties de la justice ordinaire ; tels sont les divorces législatifs. La rétroactivité, bannie en principe des lois criminelles, est cependant admise dans diverses circonstances pour les lois civiles. Quelques lois prohibitives, qualifiées lois de police, portent atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie et même au droit de propriété, contrairement aux principes fondamentaux des sociétés. La plupart des lois tombent sous le contrôle des cours de justice qui peuvent les invalider si elles blessent quelques-uns des principes consacrés par la loi du pays (*by the law of the land*). Mais d'autres échappent, en partie au moins, à cette épreuve : telles sont les lois de police, de taxation et d'expropriation pour cause d'utilité publique. Nous ne parlons pas ici des conflits de prérogatives qui s'élèvent parfois entre les législatures d'État et le Congrès sur des matières laissées indécises par le pacte fédéral. Abordons ces sujets variés.

SECTION II

Statuts d'intérêt public. — Statuts d'intérêt privé.

Il y a, comme on vient de le voir, des lois d'intérêt public et d'autres d'intérêt privé. Les premières comprennent toutes les lois d'intérêt général ou local qui, directement ou indirectement, intéressent la chose publique. Elles embrassent un ou plusieurs sujets; elles s'étendent à tous les citoyens ou se restreignent à des catégories de personnes. De ce nombre sont celles qui créent des townships, des comtés, ainsi que toute corporation publique. Celles qui ordonnent l'érection de bâtiments affectés aux cours de justice, de routes, de ponts, de bacs appartenant à l'État ou aux localités qu'ils desservent, rentrent dans la même classification. On a soutenu qu'il en devait être ainsi des statuts applicables aux banques, par le motif que la circulation de leurs billets intéresse la fortune publique. Il y aurait lieu de ranger dans cette nomenclature les actes d'une nature privée contenant des engagements qui auraient pour sanction des pénalités au profit de l'État (1). Bien que toutes les parties de l'État ne soient pas traitées également par les lois d'intérêt public, suivant l'occurrence, ces différences ne constituent pas nécessairement des violations du principe d'égalité. Telle mesure de police, par exemple, peut être rendue nécessaire dans une circonscription ou une localité, qui serait inutile dans d'autres. De même, en matière de taxes, si la loi veut réglementer quelque commerce à l'intérieur ou certaines industries, elle n'excède point les limites de ses pouvoirs, pourvu qu'elle maintienne l'égalité entre tous les individus qui composent le cercle restreint où elle exerce son autorité. Aucun citoyen ne peut être affranchi de l'observation des lois générales, à moins d'une nécessité impérieuse bien constatée. Si quelques privilèges sont concédés, la

(1) Voir Sedgwick *treatise*, p. 33.

présomption est que l'intérêt public justifiait cette dérogation à l'égalité. Mais tout privilège étant de droit étroit, s'il y a lieu à interprétation de la loi de concession, elle doit être faite contre celui qui l'a obtenue, le législateur étant toujours censé ne s'être écarté que le moins possible des principes. Il y a des lois qui ne consacrent que des privilèges nominaux. Ce sont celles relatives à des entreprises d'intérêt public, qui ne peuvent être exécutées par tous ; elles ne sont faites qu'en faveur de ceux qui offrent les conditions de prix les plus favorables en même temps que des garanties de capacité, de solvabilité et de moralité satisfaisantes. Ces lois n'en confèrent pas moins un privilège, puisqu'elles donnent lieu à des bénéfices individuels ; mais elles sont commandées par l'intérêt général qui explique cette marche exceptionnelle (1).

Si une loi peut embrasser dans ses dispositions des catégories de personnes, telles que mineurs, commerçants, banquiers, etc., elle ne doit pas servir d'instrument de vengeance politique ni proscrire tout un parti ou une fraction de parti. C'est donc par une méconnaissance blâmable des vrais principes que la législature du Maryland, comme prélude à la sécession, publiait déjà en 1859, c'est-à-dire deux ans environ avant la guerre, une loi portant « qu'aucun républicain noir (*black republican*) (qualification donnée à un homme blanc appartenant au parti avancé contraire à l'esclavage) ne pourrait être nommé à une fonction quelconque dépendant de la commission de police créée par cet acte. » Tant était grand l'antagonisme des partis en présence, que la Cour suprême de cet État, saisie d'une demande en annulation de la loi pour cause d'inconstitutionnalité, repoussa cette juste demande, en s'abritant derrière un subterfuge indigne de magistrats. Elle déclara, en effet, ne pouvoir comprendre officiellement la signification du mot *black republican*, ni distinguer les personnes auxquelles il s'appliquait, et être ainsi empêchée

(1) COOLEY, n° 390.

d'exprimer une opinion judiciaire sur la question (1). La guerre de Rébellion déchira la loi et la sentence ; mais jamais, sans doute, dans l'avenir pareil oubli du respect que se doivent les partis ne viendra déshonorer à ce point les annales d'un État !

Tous les statuts autres que ceux d'intérêt public sont des lois d'intérêt privé ; c'est-à-dire ceux obtenus dans l'intérêt de quelques citoyens ou de quelques corporations. Ils ne peuvent porter atteinte aux droits et avantages appartenant à d'autres, à moins que le contraire ne résulte de dispositions expresses, ou que telle ne soit leur conséquence nécessaire. Ainsi, par exemple, la concession gratuite d'un bac, d'un pont à construire avec droit de péage, ne renfermerait pas implicitement la renonciation de la part de l'État à accorder pareille faveur, à titre de concurrence, à d'autres personnes. Cette renonciation ne pourrait résulter que d'une condition expresse contenue dans la loi de la première concession. Dans ce dernier cas, le privilège concédé semblerait déterminé par la considération des charges de l'entreprise et des avantages sérieux qu'en retireraient les habitants.

La constitution d'Indiana, ne voulant laisser aucun doute sur la distinction à faire entre les statuts d'intérêt public et ceux d'intérêt privé, déclare que tout statut sera considéré comme étant d'intérêt public, à moins qu'il ne soit autrement qualifié en propres termes. (Art. 4, § 27.)

Cette distinction des statuts en publics et privés n'a guère d'autre objet aujourd'hui que de rendre obligatoires pour les juges la connaissance des premiers afin d'en faire l'application lorsqu'elle est requise, tandis qu'ils sont censés ignorer les autres tant que la production ne leur en est pas faite dans la forme ordinaire. Il s'ensuit que les tribunaux sont constamment appelés à apprécier et à décider si un statut invoqué appartient à l'une ou à l'autre des deux classes en question (2). Pour parer aux

(1) *Baltimore* v[s] *State*, 15. Maryland, 468. — (2) Sedgwick *treatise*, p. 34.

difficultés que peuvent faire naître ces distinctions, il est assez d'usage d'insérer dans les statuts privés, une clause spéciale portant qu'ils doivent être considérés, suivant l'occurence, comme statuts publics. D'un autre côté, quelques constitutions assignent une date précise pour l'exécution des statuts d'intérêt public. La constitution du Michigan exige même la publication prompte de cette nature de statuts; mais ces constitutions ne parlent pas des lois d'intérêt privé sous ce rapport; d'autres constitutions au contraire semblent appliquer les mêmes règles à tous les statuts sans distinction (1).

SECTION III

De la permanence des lois.

La deuxième classification des lois a rapport à leur permanence; on a vu plus haut qu'une législature ne peut pas abdiquer ses prérogatives au point de renoncer, pour elle et pour ses successeurs, à rapporter ou annuler des lois qu'elle jugerait inutiles ou dommageables à la chose publique. Cette considération a trait principalement aux lois d'intérêt général toujours révocables, tant que leur révocation ne porte point atteinte à des droits acquis. Quant aux lois dites spéciales ou d'intérêt privé, la question de permanence dépend de l'objet que la loi se propose. En première ligne, et en dehors de toute classification, se présentent les divorces législatifs dans quelques rares États où ils peuvent être encore en usage. Les statuts qui les prononcent, sans avoir le caractère d'actes judiciaires, ont cependant la permanence d'un jugement non susceptible de réformation. Puis viennent les statuts spéciaux dont la stabilité dépend de la question de savoir s'ils participent ou non de la nature du contrat. Il en est qu'on pourrait qualifier unilatéraux, comme étant l'œuvre du propre mouvement du législateur; ils n'enchaînent point sa volonté pour l'avenir, car

(1) Voir les constitutions d'Iowa, art. 3, sect. 16; du Wisconsin, art. 7, sect. 2 ; du Michigan, art. 4, § 36.

il accorde une faveur, sans réciprocité. Telle serait la concession gratuite d'un pont, d'un bac, etc., comme on l'a vu plus haut, à moins que le contraire n'ait été l'objet d'une disposition spéciale de la concession. Certaines lois, d'abord unilatérales, sont les premiers jalons d'un contrat; tant qu'elles restent à l'état expectant, la révocation peut les atteindre, mais lorsqu'elles se complètent par l'acceptation d'une partie intéressée elles deviennent des contrats et, à ce titre, irrévocables. Tels sont les actes d'autorisation donnés, dans la forme législative, à des tuteurs pour la vente des biens des incapables dont ils gèrent la fortune. Quand les aliénations sont réalisées dans la forme prescrite, la loi d'autorisation fait partie du contrat et rien n'y peut être changé. L'offre faite par une loi, au nom de l'État, d'une somme d'argent ou d'un avantage quelconque, en retour d'un service réclamé, peut être annulée tant qu'il n'a point été satisfait à cette demande, ou bien réduite si la satisfaction n'a été qu'incomplète. Diverses lois, au lieu de préparer le contrat, n'en sont que l'achèvement. Telles sont celles qui font disparaître les irrégularités ou les vices de forme dont sont entachés des actes publics ou privés, ou qui complètent des actes restés imparfaits; la permanence s'attache nécessairement à cet acte final. A plus forte raison en est-il de même d'un acte législatif formant contrat par lui-même entre l'État et des citoyens pour un but privé. De ce nombre sont les chartes d'incorporation autres que celles d'intérêt public, dont nous avons expliqué plus haut la théorie.

L'abrogation d'une loi, dans les cas où elle est autorisée, fait surgir des questions de rétroactivité qui, aux États-Unis, comportent pour leur solution des distinctions nées de la Common law, dont le droit civil a peine à s'affranchir, et que nous allons exposer.

SECTION IV

De la non-rétroactivité des lois.

Des publicistes dont le nom fait autorité ont proclamé depuis longtemps ce principe essentiel, que la loi ne doit viser que l'avenir, sans prétendre réagir sur le passé. Cette base de législation consacrée par le droit français a été adoptée aussi par la Constitution des États-Unis, dont l'article Ier, section 10, porte entre autres choses « qu'aucun État ne passera des lois dites *ex post facto*, ou portant atteinte aux obligations résultant des contrats. » Ces termes, qui paraissent généraux, ont été, dans la pratique, circonscrits par des interprétations qui se ressentent encore des influences de la Common law. D'abord l'on a prétendu, et il est admis dans le droit américain, que les expressions *ex post facto laws* ne doivent s'entendre que des lois destinées à modifier en l'aggravant la législation criminelle et pénale. « Cette malheureuse interprétation, dit un savant magistrat (1), laisse en dehors des prohibitions de la Constitution une classe fort étendue de circonstances où peut s'exercer l'arbitraire législatif. » D'un autre côté, la disposition additionnelle, qui défend de porter atteinte aux obligations nées des contrats, a été livrée à toutes les controverses; on s'est demandé quelle est la portée du mot contrat. N'y aurait-il pas encore d'autres sources d'engagements créant des droits aussi respectables? N'en résulte-t-il pas par exemple des lois générales et spéciales? Tous ces droits peuvent-ils être placés sur la même ligne, les uns protégés contre la rétroactivité, les autres au contraire y étant tout à fait soumis? Certains titres incomplets ou irréguliers ne produisant aucun effet s'ils n'étaient validés, la législature a-t-elle le pouvoir de couvrir cette lacune ou cette imperfection par un acte rétrospectif? Enfin n'y a-t-il pas lieu de distinguer le fond du droit des modes

(1) Justice JOHNSON, *case of Satterlee v^s^ Matthewson* 2, PETERS., 380.

d'action et de procédure destinés à le faire valoir? Nous ne pouvons parcourir que très en raccourci ce large champ d'investigation, mais au fur et à mesure que nous nous avancerons sur ce terrain, nous éclairerons le sujet par des exemples qui en feront ressortir les difficultés.

Parlons d'abord des lois dites *ex post facto* qui, comme on l'a vu, ne s'entendent que de celles destinées à modifier la législation criminelle ou pénale. A cet égard, il est admis que toute atténuation de la criminalité étant favorable à l'accusé, aucune objection ne serait faite à une loi qui, postérieurement au crime commis, améliorerait la condition de celui-ci, soit quant à la qualification du fait, soit à raison de la procédure à suivre, soit relativement à la pénalité à appliquer. Nous ne parlons pas de la juridiction qui ne peut jamais être changée, comme étant d'ordre public. Tout acte législatif qui viendrait, d'une façon quelconque, aggraver après coup, *ex post facto*, la situation de l'accusé, serait radicalement nul. Mais dans l'état actuel des esprits, alors que tant de divergences ce sont manifestées sur les questions de réforme pénitentiaire, ne peut-il pas arriver que tel mode nouveau de répression, quoique destiné à améliorer la condition d'un accusé, puisse paraître au juge et aux jurés, plus rigoureux que celui en vigueur au moment de la consommation du crime, tandis que d'autres y trouveront un adoucissement pour l'accusé (1)? La validité de la loi nouvelle dépendra-t-elle du point de vue où se placera le juge chargé de l'apprécier? Le vague des termes est toujours un danger en matière criminelle; aucun doute ne doit planer sur la peine à appliquer, et cependant juges et jurés auront à rechercher celle qu'ils doivent préférer. Ne se pourra-t-il point que dans le même État, les cours de justice statuent dans des sens différents,

(1) Une cour de justice du Texas a, dans un de ses arrêts, déclaré que parmi les nations civilisées l'infliction de la peine du fouet était considérée comme plus dégradante que la mort! (*Herber* vs *State*, 7; Texas, 69.) N'est-ce point la justification de nos réflexions? Voir Cooley, n° 269.

les unes proclamant valable la loi nouvelle qu'ils considéreront comme atténuante, tandis que, suivant d'autres, elle serait aggravante? Néanmoins, le juge, bien inspiré de la nature de son mandat, se gardera, à moins d'aberrations choquantes qu'il remarquerait dans la loi, de mettre son appréciation personnelle au-dessus de celle du législateur, et il appliquera le statut nouveau, loin d'en prononcer l'annulation : la présomption étant qu'il ne viole point les dispositions de l'art. 1er, section 10 de la Constitution des États-Unis.

Quant à la prohibition faite au législateur d'État de porter atteinte aux obligations résultant des contrats, il y a lieu de rechercher les caractères distinctifs du contrat en lui-même. Blackstone le définit : l'engagement, moyennant retour suffisant (*upon sufficient consideration*), de faire ou de ne pas faire une chose particulière. Telle est, en réalité, le but du contrat ; mais diverses conditions sont requises pour en assurer la validité. Il faut que l'engagement soit donné librement et volontairement, à l'abri de toute fraude et de violence, par une personne ayant capacité légale à cet effet, et qu'il y ait une cause sérieuse et licite. Certaines obligations sont d'une exécution actuelle ; d'autres sont prises à terme ou soumises à certaines conditions, même à des éventualités qui peuvent ne point se réaliser. Le contrat doit être passé dans la forme prescrite par les lois de l'État où il a pris naissance. Il est généralement fait par écrit ; on exige même souvent qu'il soit revêtu du sceau des parties ou de celui d'un officier public. L'acte qui contient dépossession des biens de la femme mariée est particulièrement protégé par la formalité de l'*acknowledgment*, c'est-à-dire par l'intervention d'un officier public, ayant qualité à cet effet, lequel reçoit la femme, séparément de son mari, lui explique la teneur et les conséquences du contrat de vente, et lui demande si c'est bien de son consentement volontaire qu'elle signe cette dépossession. En cas de réponse affirmative, cet officier public certifie le fait et signe son témoignage sur la feuille même

du papier qui contient le contrat. Ces diverses circonstances, suivant qu'elles sont ou non réalisées, contribuent à valider un engagement ou à le rendre vulnérable.

Il ne s'agit, jusqu'à présent, que des conventions synallagmatiques intervenues entre individus dans les rapports de la vie civile. Mais l'État lui-même peut être partie active dans un traité, et peu importe la forme employée, car il est libre de prendre celle qu'il préfère. Puis, outre les contrats ordinaires, il y a des actes qui peuvent y être assimilés; ce sont ceux qui, sous forme de lois générales ou spéciales, donnent naissance à des droits réciproques ou les consacrent. Certains actes opèrent une saisine immédiate; d'autres confèrent des droits certains, mais soumis à des délais ou à des conditions suspensives; les uns et les autres sont qualifiés *vested rights*, mots intraduisibles malgré leur importance, car les auteurs américains eux-mêmes renoncent à trouver une formule pour les définir (1). Cependant, l'on peut dire qu'ils signifient des droits acquis définitivement et tellement indestructibles de leur nature, qu'ils ne peuvent être atteints par des lois rétrospectives. D'autres droits, au contraire, sont simplement expectants; créés par une loi générale, ils peuvent être modifiés, même supprimés par une loi rétrospective, tant que l'événement auquel ils sont subordonnés ne s'est pas réalisé. Tels sont, par exemple, les avantages éventuels qui, pour les époux, dérivent du mariage, une prescription commencée, etc. Dans ces deux circonstances, il y a un droit expectant, non définitivement acquis; il peut être atteint par des lois rétrospectives.

De ce qui précède il résulte que la loi américaine admet le principe de la rétroactivité (2), pourvu qu'il n'aggrave point la loi criminelle, qu'il ne porte point atteinte aux *vested rights* et qu'il ne soit pas prohibé par la Constitu-

(1) SEDGWICK, p. 193 et *passim*. — (2) La constitution du New Hampshire, au contraire, a repoussé expressément la rétroactivité d'une manière générale, en disant que « les lois rétrospectives sont essentiellement dangereuses, oppressives et injustes. » Partie 1re, § 23. Il en est de même de la constitution du Tennessee, art. 1er, sect. 20; de celle du Texas, art. 1er, sect. 14.

tion des États-Unis et par celle de l'État. Les Américains, par imitation des Anglais, ont pensé que, dans bien des cas, la rétroactivité est une ressource assurée pour faire échec à la mauvaise foi qui chercherait à échapper à un engagement, en s'abritant derrière un vice de forme ou une fin de non-recevoir, alors qu'aucune objection sérieuse ne s'attaque à la substance de la convention.

La faveur, qui s'attache à la régularisation d'actes défectueux ou incomplets, a fait admettre des lois rétrospectives statuant par voie de généralisation sur des cas analogues, sans être identiques. Ces sortes de lois, complètement anormales, sont plutôt des expédients que la consécration de principes sérieux.

La jurisprudence a encore admis une autre règle, qui excepte de la prohibition de l'art. 1er, sect. 10 de la Constitution des États-Unis les modifications, changements et redressements à apporter aux voies d'exécution des contrats et aux modes d'action et de procédure à employer devant les cours de justice (1). Cette réserve est considérée comme faisant partie de la puissance publique et est inaliénable comme elle. Nous verrons plus loin cependant que cette inaliénabilité est elle-même susceptible d'exceptions.

Si nous récapitulons maintenant les règles qui dominent cette matière, nous les formulerons ainsi :

1° Tout acte rétrospectif qui n'est point une *ex post facto law*, ou qui ne porte point atteinte aux obligations résultant des contrats, est valable, à moins qu'il ne soit prohibé par la Constitution des États-Unis ou par celle de l'État.

2° Les modes d'exécution, de ratification, de redressement d'action et de procédure peuvent être changés, même annulés par des lois rétrospectives, sauf ce qui sera dit plus loin.

(1) Cooley, n° 287. La constitution d'Ohio n'accorde pas à la législature le pouvoir de régulariser des contrats défectueux ou incomplets, mais elle l'autorise à conférer par des lois générales aux cours de justice le pouvoir de remédier aux défectuosités, omissions et erreurs commises dans tous actes et procédures, contraires aux lois de l'État (art. 2, sect. 28).

3° Toute expectative destinée, aux termes de la loi, à devenir un droit par le laps de temps, peut être annulée par un acte postérieur au point de départ de l'éventualité, mais antérieur à sa réalisation, sans qu'il y ait dans ce fait aucune rétroactivité prohibée.

4° On ne doit attribuer à un statut un effet rétroactif qu'autant que cette intention y est formulée expressément, ou qu'elle résulte d'une interprétation naturelle des termes employés.

5° Une loi rétroactive ne peut généralement nuire aux droits acquis de bonne foi par des tiers détenteurs.

6° Un statut rétroactif, régulièrement, peut embrasser même une généralité de cas analogues qu'il prétend légitimer, malgré l'absence d'identité d'espèces.

Ces règles paraissent être d'une difficile application ; car, dit un auteur américain, « on perd de vue, fréquemment dans la pratique, les vrais principes de législation concernant l'émission de statuts ayant un effet rétroactif. L'on passe constamment des lois qui en rapportent d'autres ou qui y font des innovations, et ces lois jettent le trouble dans la législation antérieure, ou détruisent des droits acquis sur la foi de sa permanence. Il ne faut rien moins qu'une nécessité impérieuse d'intérêt public pour justifier des lois de cette sorte; et les hommes chargés des affaires de gouvernement doivent s'efforcer de comprendre et de se rappeler que la règle ferme et uniforme doit être de ne faire de lois qu'en vue de l'avenir seulement : l'exception n'étant admissible que dans des cas de nécessité publique (1). »

Parcourons maintenant les différentes hypothèses auxquelles peuvent s'appliquer les règles ci-dessus énumérées.

(1) Sedgwick, p. 202.

SECTION V

Des différentes sortes de *vested rights*.

§ 1er. — *Vested rights résultant de la loi générale.*

La loi générale attribue à une longue possession appuyée sur la bonne foi la valeur d'un titre de propriété ; c'est la prescription (*statute of limitation*). Tant que le délai fixé pour l'acquisition de ce droit n'est pas révolu, la législature peut l'étendre ou le raccourcir, même supprimer ce mode d'acquisition, sans difficulté ; car jusque-là il n'y avait qu'une éventualité et pas autre chose. Mais si le délai légal vient à expirer sans réclamation et sans interruption, il y a droit acquis au possesseur (*vested right*) ; tout acte législatif qui prétendrait après coup exiger un plus long terme de possession, pour permettre à l'ancien propriétaire de recouvrer la chose perdue, serait nul et sans effet ; la prescription a en effet pour but de faire cesser l'incertitude du droit de propriété, et la stabilité d'une longue possession de bonne foi crée un titre aussi complet que s'il y avait eu acquisition par contrat. C'est ce que les Américains appellent un *statute of repose*. Il y a donc un *vested right* que ne peut plus atteindre la rétroactivité.

En se basant sur ces principes, une cour de justice du Maine a déclaré nul un acte législatif qui accordait à un individu, ayant succombé dans un procès, un délai de faveur pour réclamer un nouveau jugement, après l'expiration des délais d'appel fixés par le statut général. Le jugement devenu définitif avait acquis la forme d'un contrat ; il constituait des *vested rights ;* aucun acte rétrospectif ne pouvait en détruire l'effet. Les mêmes principes ont été appliqués à des espèces identiques par les cours de justice dans d'autres États où les législatures avaient élevé les mêmes prétentions (1).

(1) Voir SEDGWICK, p. 197.

En matière de taxes publiques, les lois d'État permettent la saisie et la vente des biens du contribuable qui néglige ou refuse de s'acquitter de sa part des charges publiques, mais elle réserve à celui-ci, dans l'acte de vente forcée de sa propriété, un droit de rachat dans des délais déterminés. Lorsque ces délais sont expirés sans que le rachat ait eu lieu, il y a droit incommutable acquis au nouveau propriétaire (*vested right*) et aucune loi n'y pourrait porter atteinte. La prescription (*statute of limitation*) a, dans ce cas, la forme d'un contrat. C'est pourquoi les statuts de plusieurs États qui méconnaissaient ces principes ont été invalidés par les cours de justice pour violation de contrats (1).

§ 2. — *Divorces législatifs. — Empiètement sur le pouvoir judiciaire.*

Le mariage n'est pas envisagé de la même manière dans tous les États de l'Union, au point de vue de sa consistance propre et de ses effets civils. Deux théories principales et très opposées se sont formées sur ce sujet. Ici on déclare le mariage un état civil (*status*) créant des rapports domestiques soumis à la loi générale de l'État, non un contrat dans le sens de l'art. 1er, sect. 10 de la Constitution des États-Unis. Une loi pourrait donc prononcer le divorce, le cas échéant, comme mesure d'ordre public, sans nécessité d'en retracer les causes déterminantes. Le mariage n'étant, d'après ce raisonnement, qu'un simple *status*, les parties n'y pourraient puiser aucun droit de propriété indestructible (*vested right*); car ce qu'une loi a créé, une autre peut l'anéantir sans qu'il y ait lieu d'y trouver une violation de la Constitution des États-Unis, à moins de dispositions contraires de la loi de l'État. Le système opposé considère le mariage individuel comme un contrat solennel ayant force obligatoire entre les époux, engendrant des

(1) Voir Cooley, n° 291.

droits de propriété comme les autres contrats, et ne pouvant être rompu que pour violation des devoirs tracés par la loi, non pour des motifs arbitraires. Le divorce est alors du domaine judiciaire exclusivement et ne doit être prononcé que sur enquête confirmative des griefs articulés et après débats contradictoires. Dans ce cas aussi, la voie de l'appel est ouverte contre le jugement déclaratif du divorce, ressource interdite contre l'acte législatif (1). Il semble que, dans le premier système, on ait été jusqu'à penser que le divorce législatif rompait le lien *ab initio*, et pouvait rendre illégitimes les enfants nés du mariage rompu ; car une loi de l'État d'Ohio (2) porte que le divorce ne rendra pas illégitimes les enfants existants, quelles que puissent être les causes qui l'auraient motivé. Il en résulterait que, si cette disposition particulière n'existait pas, la légitimité des enfants ne serait pas admise ! Cette opinion ne pourrait se soutenir, car le mariage n'était pas nul à l'origine ; il n'a été rompu que par des motifs postérieurs, et la loi qui le détruit ne statue que pour l'avenir, en respectant les faits antérieurs.

Un système intermédiaire consiste à dire que les cours de justice ont le droit de prononcer des divorces, mais dans les cas spéciaux seulement où la loi leur a attribué la connaissance de ces matières. Hors de ces limites, la législature conserverait cette prérogative pour l'exercer comme elle l'entendrait (3), mais d'une autre manière que les tribunaux et avec des conséquences différentes. Cette opinion bâtarde ne peut satisfaire ceux qui sont à la recherche de principes et non d'accommodements.

De ce que le mariage est un état civil (*status*), il ne s'ensuit pas qu'il ne soit en même temps un contrat né de l'engagement réciproque des parties de se prendre pour mari et femme. Sur ces rapports sociaux se greffent des intérêts, des droits de propriété, et jamais on n'a prétendu que la

(1) SEDGWICK, p. 635 et suiv. et COOLEY, n° 112. — (2) WALKER *On american law*, p. 242. — (3) *Opinions of justices*, 16; Maine, 479 et SEDGWICK *treatise*, p. 636.

législature eût le pouvoir de trancher les questions qui en découlent. C'est ainsi que dans le système du divorce législatif, l'acte qui le prononce se borne à rompre le lien conjugal; il ne va point au delà. Les parties divorcées sont obligées de recourir à la justice, en cas de difficultés, pour le règlement de leurs droits. La législature peut modifier le statut local du mariage; mais elle est, en réalité, sans pouvoir pour décider du sort des unions individuelles, surtout lorsqu'il s'agit de statuer sans enquête, sans débats contradictoires, sans explication des motifs des résolutions prises. Pourrait-on laisser ainsi le maintien ou la rupture d'un lien si respectable que le mariage à l'arbitraire, au favoritisme législatif? Les abus ont été trop fréquents pour opiner en faveur de cet état de choses; ce serait, dit la cour suprême du Missouri, retourner à la barbarie! (1).

A raison de la divergence des doctrines émises sur ce sujet, l'on a vu des divorces législatifs déclarés valides par les cours de justice de quelques États et invalidés par d'autres, malgré l'identité d'espèces (2). Il n'en pouvait résulter qu'une grande perturbation dans les rapports de famille et dans les droits de propriété. Ces questions n'intéressaient pas seulement le mariage dissous, mais encore les unions subséquentes auxquelles ils pouvaient servir de points de départ, suivant que le divorce législatif serait valide ou non. On se rend compte ainsi des motifs multiples qui ont contribué à faire maintenir cette sorte de divorce par quelques États; nous en verrons plus loin un exemple dans le Connecticut. Ailleurs, des magistrats, n'obéissant qu'à des règles de droit pur, dégagées des étreintes de la Common law, n'ont pas hésité à annuler des statuts de cette nature soit parce que le mariage étant un contrat, aucune atteinte ne pouvait y être portée par une loi; soit par cette considération que le divorce est essentiellement judiciaire, et qu'en l'attribuant au pouvoir législa-

(1) *Case of Byson vs Byson*, 17 Missouri, 593, 594 et Cooley, n° 44. — (2) Sedgwick, p. 635 et suiv.

tif, on viole le principe de la séparation des pouvoirs publics.

Envisageons maintenant les conséquences du divorce au point de vue de la rétroactivité de la loi qui le prononce. D'après la Common law, le mari, par le fait du mariage, est saisi de certains droits sur les biens personnels et réels dont la femme était propriétaire au jour du mariage. Cette saisine légale constitue pour lui un *vested right*, dont aucune loi postérieure ne peut le dépouiller rétroactivement. Le même principe s'appliquerait à des droits qui ne seraient subordonnés qu'à une condition suspensive. Il en serait autrement des droits éventuels à naître du mariage, lesquels peuvent être supprimés sans difficulté par une loi générale; car cette éventualité ne constitue pas un *vested right*, le seul qui ne puisse être atténué par un acte rétroactif (1).

Terminons sur ce point en disant que les États, en grande majorité (2), frappés de tous les inconvénients des divorces législatifs et de la nécessité de confiner les législatures dans leur sphère naturelle, ont introduit dans leurs constitutions des dispositions particulières prohibitives de tout divorce législatif spécial. En conséquence les cours de justice, dans ces États, sont seules compétentes pour prononcer, dans les formes qui leur sont propres, sur chaque espèce qui leur est soumise, sauf le recours que la loi autorise contre les jugements rendus, en observant les règles qu'elle prescrit (3).

(1) Cooley, n° 361. — (2) Voir les constitutions du Massachusetts, New Hampshire, New-York, New-Jersey, Pennsylvanie, Maryland, Virginie, Kentucky, Caroline du Nord, Georgie, Floride, Louisiane, Arkansas, Mississipi, Ohio, Tennessee, Indiana, Illinois, Missouri, Iowa, Michigan, Minnesota, Nevada, Nebraska, Orégon. — (3) Voir sur la matière du mariage et du divorce, Bishop *Commentaries on the law of marriage and divorce*, 2e éd., Boston, 1854 et les deux traités déjà cités de Sedgwick et Cooley.

§ 3. — *Vested rights résultant de lois spéciales.*

Un acte législatif spécial peut aussi former un contrat engendrant des *vested rights*. Ainsi l'État s'engage par une loi à payer une somme déterminée à tout individu qui exécutera tel travail ou accomplira telle mission dans un temps et sous des conditions précisées. Tant que l'offre n'est point acceptée, elle peut être retirée. Dans le cas contraire, la loi se compléterait par ce consentement; il y aurait contrat formé et *vested right*, et rien ne pourrait être changé à cette loi, si ce n'est du consentement de l'autre partie, sous peine de violer l'art. 1er, sect. 10 de la Constitution des États-Unis.

Quant aux lois-chartes, nous avons vu qu'il y avait lieu de distinguer entre les corporations publiques et les corporations privées. La législature a plein pouvoir pour changer, modifier, même détruire les premières, qui ne sont en réalité que des instruments de gouvernement. Il en est tout autrement des deuxièmes, dans lesquelles de graves intérêts sont engagés sous la foi de la permanence des chartes qui les ont créées et qui constituent, à vrai dire, un contrat entre l'État et les corporations, à raison des stipulations contenues dans ces chartes. Aucun statut postérieur n'y pourrait porter atteinte sous peine de violer l'art. 1er de la Constitution. Mais, comme il s'agit ici de lois spéciales et d'intérêts particuliers, les chartes varient nécessairement pour les immunités qu'elles confèrent et les charges qu'elles imposent. Nous ne nous occuperons que de la loi-charte, contrat qui, en général, confère des *vested rights*, à la différence des chartes municipales, qui ne sont point à proprement parler des contrats et n'ont pour objet qu'une forme particulière du gouvernement local.

Le principe de la charte-contrat a été souvent contesté, mais toujours conservé par les cours de justice, malgré

l'animadversion de ceux qui voulaient y voir un odieux monopole réprouvé par les mœurs républicaines. Il n'en faut pas moins reconnaître que les chartes d'incorporation octroyées jusqu'à une époque assez rapprochée de nous à des compagnies de chemins de fer, de canaux, de mines, d'assurances et sans aucune réserve d'un contrôle supérieur, constituent un danger réel pour l'État qui leur a conféré ce privilège. « Quelques-unes de ces compagnies, riches et puissantes, dit un auteur américain, ont acquis sur le pays en général, et particulièrement sur la législature, une bien plus grande influence que l'État lui-même auquel elles doivent leur existence. Tout privilège accordé, tout droit conféré, peu importe à l'aide de quels moyens et sous quel prétexte, étant rendu inviolable par la Constitution qui était destinée à empêcher la répudiation des dettes et des engagements loyaux, protège et perpétue le mal (1). » Dans la vue de conjurer ces calamités, il est assez d'usage maintenant d'insérer dans les nouvelles constitutions d'État, la défense aux législatures d'accorder des pouvoirs de corporation (excepté dans un but municipal), si ce n'est sous la réserve d'amendement, même d'annulation, au gré du pouvoir législatif. Mais l'on tombe ici dans l'excès contraire; car on livre des compagnies utiles, pieds et poings liés, à quelques membres influents des législatures qui ne manqueront pas de faire de ce pouvoir omnipotent une source de fortune. On évite ainsi un écueil pour tomber dans un autre. Dans les deux cas, le peuple seul fait les frais de ce déplorable ordre de choses. D'autres États suppriment le système des chartes et introduisent dans leurs statuts des règles générales applicables aux corporations, de telle sorte que celles qui s'organisent sous l'empire de cette législation sont exposées à subir les modifications qui y seraient apportées par la suite, sans pouvoir les combattre en alléguant la rétroactivité ; il s'agit ici en effet, non plus de lois particulières, mais de législation

(1) Cooley, n° 278, note.

générale (1). La constitution de New-York, en adoptant ce nouveau système, autorise cependant des actes particuliers d'incorporation au profit de compagnies dont les conditions d'existence et de fonctionnement ne pourraient, dans l'esprit du législateur, se combiner avec la loi générale (2) : restriction qui peut encore créer un refuge à la fraude et qu'il faudrait résolument supprimer.

Cette marche nouvelle d'incorporation générale ne peut atteindre les chartes préexistantes, quelque étendus que soient les privilèges qu'elles consacrent, puisque les corporations qui leur doivent naissance sont investies de droits actuels certains (*vested rights*). Néanmoins tout ce qui grandit et acquiert de l'influence dans ce pays ne tarde point à soulever l'envie, la jalousie, et l'on a vu des sentences judiciaires reconnaître à la législature d'un État le pouvoir de rendre les actionnaires des compagnies de banque déjà existantes responsables de toutes les dettes que ces corporations pourraient avoir contractées (3). Nous ne pouvons nous incliner devant ces décisions qui portent réellement atteinte rétroactivement aux droits des actionnaires que les lois de l'époque rendaient étrangers à ces engagements. On a été jusqu'à prétendre que l'État avait le droit de rendre les compagnies de chemins de fer responsables de la vie des passagers, même quand on ne pourrait invoquer contre elles aucune faute, aucune négligence, et ce par induction de ce qui a lieu pour le transport des marchandises (4). Cette prétention s'appuyait sur ce que l'État, investi d'un pouvoir de police discrétionnaire, avait le droit de protéger la vie des passagers. Nul ne conteste à l'État cette haute tutelle destinée à prévenir les accidents et à sauvegarder la vie des citoyens; mais autre chose est de statuer sur la responsabilité civile

(1) Voir sur ce nouveau droit, les constitutions du Maryland, du Michigan, de l'Illinois, de Pennsylvanie, d'Iowa, du Wisconsin, du Minnesota, de l'Orégon, du Kansas, etc. — (2) Voir la constitution de New-York, art. 8, sect. 1re. — (3) *Stanley* vs *Stanley*, 26, n° 191; *Peters* vs *Iron Mountain R. R.* C° 23, n° 107, etc. etc. — (4) *Thorpes* vs *Rutland and Burlington Railroad* C° 27, v. 152 et Cooley, n° 580 en note.

qui est une prérogative non du pouvoir législatif mais du pouvoir judiciaire. Cette prétention, il est vrai, a été repoussée ; mais la réaction contre ces compagnies a été si énergique, que cette prétention pourra se reproduire malgré les atteintes qu'elle porterait rétroactivement à leurs chartes. Si l'on veut rendre les compagnies assureurs de la vie des passagers, qu'on leur alloue au moins une prime qui, quelque minime qu'elle soit, multipliée par le nombre de voyageurs et la longueur du trajet, soit une compensation suffisante des risques qui étaient imprévus lors de la concession des chartes ; mais, en tout cas, resterait à décider une question de fait, à savoir, si la perte de la vie ou les blessures ne sont pas dues à l'imprudence ou à la volonté du voyageur, et quel serait le montant du dommage, questions qui sont essentiellement du domaine judiciaire et non dans les prérogatives d'une législature. Nous reviendrons plus tard sur ce sujet.

SECTION VI

Autorisations de vente de biens d'incapables et autres.

Il arrive que des tuteurs de mineurs ou autres incapables veulent aliéner les biens ou partie de biens de leurs pupilles soit pour payer des dettes à la charge de ceux-ci, soit en vue de pourvoir à leur existence et à leur éducation, soit enfin pour améliorer leur revenu ou leur procurer tout autre avantage appréciable. De même l'administrateur de biens appartenant à un insolvable vivant ou décédé considère comme utile de réaliser le prix de ces biens pour éteindre le passif, etc. Dans ces circonstances et d'autres encore, une autorisation est nécessaire, mais à qui la demander? Sera-ce aux tribunaux, ou bien à la législature? On a paru faire une distinction suivant que la demande était ou non l'objet de contestations. Dans le premier cas, nul doute sur la compétence exclusive des cours de justice. Dans le deuxième, les législatures ont prétendu s'attribuer le pouvoir d'accorder ces sortes d'au-

torisation, sinon exclusivement, tout au moins concurremment avec les cours de justice. A l'appui de cette doctrine on a dit que, dès lors que l'espèce ne donnait matière à aucun litige, il appartenait aussi bien à la législature qu'aux tribunaux d'exercer la juridiction gracieuse, et qu'aucun intérêt n'avait à souffrir de cette immixtion. Mais a-t-on pris garde que la fraude est bien plus à redouter de la part d'un tuteur et d'un administrateur, en l'absence de toute contradiction, que s'il y avait débat? L'un et l'autre, s'ils sont de mauvaise foi, choisiront le moment opportun pour mettre à profit leur spoliation, et le plus souvent la législature accordera l'autorisation les yeux fermés ; car elle manquera toujours des moyens d'enquête qui ne font point défaut aux juges dont le coup d'œil exercé et l'esprit perspicace savent entrevoir la fraude à travers ses dissimulations. Puis, l'autorisation de vente sollicitée pour l'acquit d'une dette, en préjuge l'existence et la validité, circonstances qui ne peuvent être régulièrement appréciées par la législature. En face de ces deux autorités concurrentes, ces tuteurs et administrateurs ne manqueront pas de choisir celle qui leur donnera le plus de chances de réussite, et la législature sera préférée par eux, pour peu qu'ils appartiennent au parti politique dominant dont ils espéreront un acte de favoritisme pour ne pas dire une concession intéressée! La jurisprudence a varié sur cette question (1); mais elle paraît incliner aujourd'hui en faveur de la double compétence, dans les espèces non litigieuses. On a dit pour justifier cette jurisprudence, que les législatures actuelles ne faisaient que suivre les errements de l'époque coloniale où l'on procédait par imitation du Parlement anglais, qui ne reconnaissait aucune limite à sa puissance. Si, ajoutait-on, l'on déniait l'autorité législative en ces matières, ce serait faire planer des doutes sur la validité de beaucoup de possessions territoriales qui ne reposent que sur des

(1) Sedgwick, p. 171 et suiv. et Cooley, n° 97 et *passim*.

titres ayant cette origine. On jetterait le trouble dans les familles et dans la société entière : résultat à conjurer dans l'intérêt public! Le fait, ici, domine les doctrines, quelques sérieuses qu'elles soient, comme on l'a vu plus haut à propos des divorces législatifs; mais pourquoi ne pas changer l'état du droit pour l'avenir?

Quelques États (1), frappés des conséquences de cette jurisprudence, ont, dans leurs constitutions, consacré des dispositions qui prohibent toutes les lois spéciales destinées à autoriser la vente de tout ou partie des biens d'un mineur ou d'autres individus frappés d'incapacités légales, réservant ainsi ces matières au pouvoir judiciaire. « Peut-être, ajoute l'auteur américain déjà cité, faudrait-il conclure que les mêmes prohibitions existent dans d'autres États dont les constitutions font défense aux législatures de passer aucune loi spéciale sur des sujets qui sont ordonnés par des lois générales » (2). Cette induction judicieuse est tout à fait admissible.

SECTION VII

Actes rectificatifs complémentaires.

Il est de principe, en droit américain, que les lois destinées à rectifier, à compléter des actes irréguliers ou insuffisants peuvent produire des effets rétroactifs, sans qu'il y ait lieu de les considérer comme inconstitutionnels. On recherche avant tout, la volonté apparente des parties, et si l'acte qui la constate n'était vulnérable que pour vice de forme seulement, une loi qui le validerait ne ferait qu'un acte d'équité en sanctionnant le fait reconnu et en en reportant les effets à l'origine de la convention. On n'y verrait point la sorte de rétroactivité prohibée par l'article 1er de la Constitution des États-Unis. En voici un exemple saillant :

(1) Voir les constitutions de New-Jersey, Maryland, Virginie, Kentucky, Missouri, Floride, Arkansas, Indiana, Michigan, Oregon, Nevada, etc. — (2) Cooley, n° 98 en note.

Dans l'État du Connecticut, certains mariages avaient été célébrés par des ministres du culte n'ayant point qualité, d'après le statut local, pour les consacrer. Ces unions se trouvèrent donc privées de sanction. Des difficultés naquirent de cet état de choses, et la législature fut sollicitée de régulariser l'état civil de bon nombre de personnes dont la bonne foi avait été trompée par des apparences décevantes. C'est alors (1820) que fut publié un statut qui déclara que tous les mariages célébrés jusque-là, dans les formes usitées par les diverses sociétés religieuses, quoique non autorisées par la loi, seraient considérés comme bons et valables à toutes fins. Depuis, la validité de cet acte législatif fut attaquée par quelques personnes; mais la cour compétente du Connecticut repoussa cette demande, tout en reconnaissant que les unions contestées ne pouvaient se baser sur un titre légal, et qu'ainsi l'homme et la femme avaient été libres, depuis lors, de s'engager régulièrement dans d'autres liens, s'ils l'avaient jugé utile (1). Mais cette cour n'en valida pas moins les mariages de ceux qui ne s'étaient point prévalu de cette liberté, en se fondant, entre autres considérations, sur ce qu'il y avait eu erreur commune sur la capacité légale des ministres, et sur ce que l'acte confirmatif n'avait eu d'autre but que de légitimer des liens et des intérêts de famille chers à la société tout entière : action souverainement équitable, et qui pouvait affecter des *vested rights.* L'acte de 1820 fut encore critiqué sur le motif qu'il empiétait sur les prérogatives du pouvoir judiciaire. Mais ce grief n'était pas fondé; car l'acte ne statuait point sur un différend particulier, mais par voie de disposition générale embrassant toutes les espèces identiques. La rétroactivité seule pouvait être objectée. L'arrêt déclara que cette conséquence était inévitable (2).

(1) *Goshen vs Stonington*, 4. Connecticut Reports, p. 225 et Sedgwick, p. 667 en note. — (2) Le juge, dans l'énoncé des motifs, déclare que c'était chose familière à la législature de passer des lois rétroactives lorsqu'il s'agissait de faire un acte d'équité et de contribuer au bien-être

Il est permis de signaler comme dangereux cet expédient législatif qui embrasse par voie de disposition collective une grande variété d'espèces qu'il traite de la même manière, malgré la diversité qui existe entre elles. En observant à la lettre l'acte de 1820, qui déclare valides tous les mariages antérieurs célébrés par un ministre du culte, dans les formes prescrites par les sociétés religieuses, on serait amené à conclure que même les individus, hommes et femmes liés irrégulièrement les uns aux autres par des actes nuls, se trouveraient mariés malgré eux, même si quelques-uns d'entre eux ne voulaient plus ratifier le premier engagement. Cette conclusion serait inadmissible ; car tout acte nul nécessite un engagement nouveau de la part de celui qui s'oblige, pour produire des effets civils ; et il serait exhorbitant de prétendre que la législature peut forcer le consentement des parties intéressées (1). L'un des considérants du jugement énoncé plus haut semblerait admettre cette doctrine, mais la logique la repousse, et nous la repoussons avec elle.

En vertu de la règle qui permet à la législature de régulariser rétroactivement un acte incomplet ou irrégulier dans la forme, on a vu des aliénations d'immeubles faites par une femme autorisée de son mari, déclarées valables après le décès de celle-ci, encore bien que rien n'attestât que son consentement avait été donné volontairement par un acte séparé, *acknowledgment*, devant un fonctionnaire *ad hoc* (2). Dans cette conjoncture comme dans beaucoup d'autres, l'on examine la bonne foi des parties et l'absence de forme ne prévaut point sur le fond même de la convention. Toutefois la loi confirmative ne pourrait porter atteinte aux droits acquis par des tiers acquéreurs dont le titre régu-

général ; que d'ailleurs, la question de savoir si les juges pouvaient déclarer valide un statut rétrospectif en l'absence de toute disposition de la constitution, était l'objet de controverses entre les jurisconsultes du plus grand mérite, sans solution actuelle. Voir *case of Goshen vs Stonington* 4. Connecticut Reports, p. 226 et Sedgwick, p. 667, note. — (1) Cooley, p. 372. — (2) Voir *Goshorn vs Purcell*, 11 ; Ohio reports, n. 641 ; Cooley, n° 378, note.

lier aurait précédé l'acte confirmatif, *the healing act.*
Si le titre du tiers détenteur, de bonne foi, peut rendre inefficace le statut qui validerait rétroactivement l'acte antérieur imparfait, n'est-il pas contraire à la dignité du pouvoir législatif de passer des actes que la mauvaise foi d'une partie peut rendre sans effet pratique? Cette circonstance suffirait pour faire discontinuer cette marche suivie dans les rapports des citoyens entre eux.

SECTION VIII

Changement des modes d'exécution et des procédures.

Non seulement la législature a le pouvoir de régulariser par des statuts spéciaux rétrospectifs les contrats imparfaits ou irréguliers; mais encore il dépend d'elle de modifier, même d'annuler les modes d'action et les procédures qui, à l'époque de la formation du contrat, étaient destinés à en assurer l'exécution, encore bien que ceux qui y seraient substitués fussent plus lents et moins efficaces. Néanmoins, l'on ne pourrait priver un créancier de tout moyen d'exécution, et il faudrait toujours que celui qui serait ordonné à nouveau fût suffisant pour protéger son droit. C'est en vertu de ce pouvoir que l'on a vu disparaître dans beaucoup d'États la contrainte par corps et l'emprisonnement en matière civile. Par extension, il a été dit que la *homestead exemption*, c'est-à-dire l'affectation de certains biens d'un débiteur au *homestead*, pouvait affranchir ces biens de l'action de créances antérieures, sauf certaines exceptions. Cette mesure, dictée par un sentiment d'humanité, ne pouvait, dans les étroites limites où elle était enfermée, être envisagée comme une atteinte sérieuse portée à des contrats préexistants. Mais on a été plus loin; et la jurisprudence a décidé que, encore bien qu'un bail à rente ou à long terme eût prescrit un mode particulier d'exécution en cas de non payement, tels que l'expulsion et la rentrée en possession, la législature n'en avait pas moins le pouvoir de le supprimer, attendu que c'était un sujet sur le-

quel les parties ne pouvaient faire de conventions qui lieraient les mains de l'État. A lui seul, a-t-on dit, il appartient de statuer en matière d'exécution (1). Cette doctrine paraît excessive et elle a été sans doute imaginée comme un palliatif des émeutes sanguinaires qui ont eu lieu dans l'État de New-York à propos de la rentrée en possession réclamée par les anciens propriétaires de terres possédées à titre de bail à rente par des détenteurs qui refusaient le payement de leurs annuités et résistaient à l'éviction. L'omnipotence législative se superposa au droit contractuel qui fut foulé aux pieds, en vertu de la doctrine que nous venons de rapporter. Poussée jusqu'à ces extrêmes limites, elle est féconde en abus de toute sorte et peut abriter bien des fraudes. Soumise aux considérations de la liberté personnelle et de l'humanité, elle est admissible, en ce sens que la loi doit suivre la marche des mœurs publiques et consacrer les progrès accomplis sur ce point. Tel est le motif de la suppression de la contrainte par corps en matière civile et des lois dites *homestead laws*, comme on l'a dit plus; haut mais on ne peut aller au delà. Prétendre régenter les rapports de la vie civile en ne tenant aucun compte des conventions licites préexistantes, c'est porter atteinte aux obligations résultant des contrats, qu'il s'agisse du fonds ou du moyen d'exécution; car souvent un consentement n'eût point été donné si l'on n'avait eu en vue tel mode d'action rapide, efficace, destiné à sauvegarder des intérêts dépourvus d'autres garanties. Il est de principe qu'on ne peut scinder les conventions. Or affirmer que l'État a seul le droit de modifier, à son gré, les modes d'action, c'est, à certains égards, lui permettre de transformer un contrat synallagmatique en un acte unilatéral, en un mot détruire la convention elle-même. Cette considération suffirait à elle seule pour faire ressortir le vice de la rétroactivité des lois et la trop grande extension des prérogatives du pouvoir législatif.

(1) *Case of van Renselaer vs Snyder* , 9. Barb. 302. Cooley, n° 288.

La main de l'État ne doit se faire sentir dans les rapports des citoyens entre eux qu'en vue de la conservation de l'ordre et de la liberté individuelle. S'il franchit cette limite, les intérêts particuliers sont sans cesse menacés par des remaniements de législation déjà trop fréquents dans ce pays (1).

Du reste, on a plusieurs fois été amené à reconnaître qu'il est des voies d'exécution si intimement liées au droit principal qu'elles semblent en faire partie intégrante. Nous n'en citerons que deux exemples. Un créancier, non payé, à l'échéance de son titre, poursuit l'expropriation des biens de son débiteur, conformément aux lois existantes lors du contrat. Une expertise a lieu qui fixe une mise à prix pour la vente par adjudication publique. Mais une loi nouvelle, sollicitée ou non, intervient, qui prohibe toute adjudication à un prix inférieur de moins des deux tiers du chiffre de l'expertise, interdisant ainsi aux cours de justice, en cas d'insuccès d'une ou de plusieurs tentatives de vente, de réduire la mise à prix et de faciliter au créancier la réalisation de son gage. Cette loi, qui prétendait ne toucher qu'au mode d'exécution du contrat, le paralysait entièrement; aussi fut-elle déclarée en justice contraire aux prohibitions de la Constitution (2). Un autre statut suspendait pendant un temps indéterminé l'exécution de jugements rendus à l'occasion de certains contrats; il fut invalidé sur le motif qu'il supprimait tout moyen d'exécution pendant la suspension, contrairement au droit existant lors de la formation du contrat (3). Nous ne parlons point des délais exceptionnels accordés aux débiteurs pour faire face à des engagements que la guerre de Sécession les empêchait de remplir; car la force majeure domine de pareilles situations, et le droit sommeille dans les grandes crises sociales; mais il réclame, après la tourmente, les satisfactions qui lui sont dues.

Cependant, par suite de la doctrine qui laisse l'État

(1) Walker *on american law*, p. 53. — (2) *M. Craker* v^s *Hayard* 2 how 608, etc. — (3) *Chadwick* v^s *Moore* 8, W. S., 49.

maître de régler seul les modes d'action affectés aux contrats, des législatures, outrepassant tout droit en cette matière, ont publié des statuts par lesquels elles privaient certaines personnes de tout moyen de poursuites pour la conservation de droits qui leur étaient légitimement acquis avant la Sécession, par ce seul motif qu'elles avaient pris part à ce soulèvement contre le gouvernement de l'Union. L'esprit de parti aveuglait les vainqueurs; ils perdaient toute notion, même élémentaire, du droit civil. Cet abus de pouvoir fut réprimé par les cours de justice qui déclarèrent ces statuts attentatoires à des droits légitimement acquis (*vested rights*); car supprimer toute action, c'est supprimer le droit lui-même (1).

Les mêmes considérations politiques ont fait introduire dans la constitution d'Arkansas une disposition (art. 15, sect. 14) portant que « tous contrats de vente ou d'achat d'esclaves sont nuls, et défense est faite aux cours de justice de connaître d'aucun litige concernant l'exécution de ces sortes de conventions, etc. » Cette clause était la violation de l'art. 1er, sect. 10 de la Constitution des États-Unis, qui défend de porter atteinte aux obligations nées de contrats. Aussi fut-elle invalidée judiciairement (2); car elle s'attaquait à des titres faits de bonne foi à l'époque et dans un État où la traite des noirs était licite. Un fait politique ne pouvait prévaloir sur un contrat civil; la permanence de celui-ci pouvait défier l'instabilité de celui-là. Il n'y avait point de place ici pour la rétroactivité.

L'immixtion du pouvoir législatif dans les rapports individuels de la vie civile est une cause de grave perturbation sociale; elle tend à relâcher tous les liens, à propager la corruption, et elle ramènerait bientôt à la barbarie, si le sentiment de la propriété et de la famille ne venait opposer à ce désordre une digue puissante. Le rôle du pouvoir judiciaire dans ces conjonctures est essentiel; son action accidentelle sur des cas isolés le soustrait mieux aux pas-

(1) Cooley, § 289. — (2) *Jackoway* vs *Denton* 25, act. 641.

sions du moment, et le rend plus apte qu'aucun autre à protéger les intérêts individuels dans les commotions populaires.

« La rétroactivité des lois, dit un auteur américain, est un des sujets sur lesquels les législatures perdent de vue le plus fréquemment les vrais principes. Constamment, ajoute-t-il, on fait des lois qui, sous forme d'annulation des statuts existants, ou par voie d'innovation, détruisent des droits créés par la législation alors en vigueur ou abrités par elle (1). » En effet, il manque au mécanisme du gouvernement américain un rouage essentiel, c'est-à-dire une sorte de conseil d'État composé d'hommes versés dans la science du droit, qui, dans chaque État, serait incessamment en rapport avec les deux Chambres législatives pour les éclairer sur les conséquences des lois projetées, sur leur mise en harmonie avec l'ensemble du droit civil et politique, et pour contribuer, autant que possible, à l'amélioration du style des lois qui est encore très rudimentaire, pour ne rien dire de plus. Il est vrai que l'Attorney général dans chaque État a mission d'éclairer les membres des deux Chambres sur les points qu'ils veulent élucider. Mais son concours n'est point obligatoire, et le fût-il, le suffrage universel, auquel ce fonctionnaire doit presque partout son élection, est parfois mal inspiré dans son choix et ne fournit pas des guides assez sûrs aux grands corps politiques.

Après avoir esquissé les caractères essentiels de la loi aux États-Unis, et précisé autant que possible le cercle d'action du pouvoir législatif, il reste à décrire les trois principaux attributs de cette branche importante du gouvernement de l'État, à savoir : le pouvoir de taxation, le pouvoir connu dans le droit américain sous l'appellation de domaine éminent, enfin le pouvoir de police.

(1) Sedgwick, p. 202.

CHAPITRE XXI

DES IMPOTS D'ETAT.

SECTION PREMIÈRE

Du pouvoir de taxation en général.

L'impôt est une des premières nécessités d'un État. Aucun gouvernement ne pourrait remplir sa mission si des ressources suffisantes ne lui étaient assurées dans un intérêt public. Comme ses besoins sont illimités, il lui faut une autorité à peu près discrétionnaire en ce qui touche les taxes à créer et, à certains égards, quant à la répartition à en faire entre les citoyens. Le point essentiel est que les taxes aient en vue un intérêt public. Le gouvernement des États-Unis n'est pas moins que les États individuels soumis aux mêmes épreuves, aux mêmes besoins. Aussi les considérations applicables à ceux-ci intéressent l'autre au même degré, quoique dans des proportions différentes. Des trois pouvoirs qui personnifient l'une et l'autre sorte de gouvernement, le Congrès et la législature, composés chacun de deux chambres se faisant contrepoids, ont paru présenter plus de garantie que les deux autres branches du gouvernement pour exercer la prérogative de taxation. Ces assemblées sont, chacune en ce qui la concerne, juges absolues en ces matières, sauf les limites qu'elles rencontrent dans les constitutions, dans la conscience des membres qui les composent, et surtout dans le contrôle de l'opinion publique quand le moment arrive de se soumettre à son jugement. Il est néanmoins sous-entendu que ces corps politiques doivent prendre en considération tous les éléments de richesse répandus dans la circonscription territoriale de leur auto-

rité, afin de les faire contribuer aussi également ou aussi uniformément que possible, soit simultanément, soit distinctement, aux charges publiques, ordinaires et exceptionnelles.

Vainement invoquerait-on l'appui de la justice en vue de contenir ce pouvoir, les cours déclineraient cet office comme étant une immixtion dans les choses du gouvernement, à moins cependant qu'il n'y eût un abus flagrant, un oubli complet des grands principes qui dominent ce sujet. Et même, si un cas d'abus leur était dénoncé par la voie régulière, qui pourrait préciser le point où finit le légitime exercice de ce pouvoir et où commence l'abus?

Cette autorité discrétionnaire n'est plus du reste aujourd'hui ce qu'elle était encore il y a un demi-siècle. L'opinion publique éclairée par l'expérience, le meilleur éducateur des peuples, a fait introduire dans la plupart des constitutions modernes des restrictions salutaires, que les législatures doivent respecter. Toutes infractions à ces dispositions seraient autant d'atteintes aux constitutions qui les renfermeraient. Les lois qui les autoriseraient pourraient être invalidées par les cours de justice pour cause d'inconstitutionnalité. La compétence des cours serait alors, non plus facultative, mais obligatoire; car il ne s'agirait point de l'appréciation d'une prérogative indéterminée, mais d'une question de limites ayant une base précise.

Le pouvoir législatif de l'État peut engager son crédit en ordonnant des emprunts, des travaux publics, en venant en aide à de grandes entreprises présumées devoir intéresser l'État. De là naissent des taxes dont l'objet est de couvrir ces charges. Mais des abus nombreux sont venus dessiller les yeux du peuple, et la plupart des constitutions, aujourd'hui, ont serré le frein, afin de ne point laisser la fortune publique s'affaisser dans les abîmes du déficit. De là, de nouvelles limites au pouvoir de taxation; nous en parlerons plus loin. Le principe essentiel est qu'aucune taxe ne peut être créée que pour répondre à un but d'intérêt public bien déterminé, autorisé par un

acte formel, ou implicitement par une induction naturelle d'un pouvoir supérieur bien formulé. La répartition doit en être faite d'une manière uniforme; mais cette uniformité ne peut être, à divers points de vue, que relative, eu égard à la variété des taxes qui ne comportent point le même mode d'appréciation.

Il est de principe qu'au pouvoir législatif seul appartient l'autorité de faire des actes obligatoires pour tous. Telle est la fonction du Congrès dans sa sphère d'action sur tout le territoire de l'Union. Telle est aussi la prérogative des législatures des États dans l'étendue de leurs circonscriptions. Ce pouvoir n'est point susceptible de délégation. Cependant une dérogation a été faite à cette règle, quant au pouvoir de taxation en faveur des towns et cités, boroughs et villages incorporés. Cet avantage qui leur est accordé de se taxer eux-mêmes, pour couvrir leurs besoins municipaux exclusivement, est un trait caractéristique des institutions américaines, qui tend à initier les populations à l'apprentissage de la vie publique, en leur confiant, en partie, le soin de leurs propres intérêts municipaux, comme une préparation au maniement des intérêts généraux. Ce trait particulier ne se rencontre nulle part ailleurs au même degré; il est comme un privilège de race des Anglo-Saxons. Toutefois les municipalités ne peuvent se taxer elles-mêmes qu'après avoir été régulièrement incorporées et autorisées formellement à créer des taxes. Cette délégation de pouvoirs remonte presque au début de la Nouvelle-Angleterre. En effet, dès 1636, l'on en voit l'application faite aux towns du Massachusetts. Par l'acte édicté à cette date par la Cour générale, pouvoir leur est donné d'administrer leurs affaires municipales et de s'imposer des taxes pour leurs besoins locaux. D'une manière générale depuis, et surtout dans les temps modernes, le pouvoir de se taxer n'a été accordé aux towns et aux cités que par les chartes d'incorporation ou par des dispositions constitutionnelles qui, tout en donnant ce pouvoir, y ont mis de sages limites. Aujourd'hui donc les municipa-

lités jouissent du droit de se taxer elles-mêmes pour leurs affaires locales quand et comme ce pouvoir leur a été octroyé. Mais, quel que soit le mode adopté, il est enfermé dans des restrictions qui les empêchent de dépasser les bornes posées, qui sont pour elles et pour ceux qui traitent avec elles des garanties sérieuses. En agissant ainsi, les législatures usent de l'autorité suprême qui leur appartient de changer, diviser, même abolir ces corporations et quasi-corporations quand elles le jugent utile à l'intérêt général, sous la réserve des droits des créanciers. La constitution de l'État de New-York, entre autres, renferme les dispositions les plus explicites sur le rôle subordonné des corporations municipales. Elle dit, article 8, section IX : « Il sera du devoir de la législature « de pourvoir à l'organisation des cités et des villages incorporés, et de restreindre leurs pouvoirs de taxation, « d'assessement et d'emprunt, de contracter des dettes et « de prêter leur crédit, de manière à prévenir les abus « dans les assessements et dans les engagements pour dettes « par ces corporations municipales. » Le même texte ou des textes identiques se trouvent dans d'autres constitutions, tant il a paru urgent de lutter contre les abus nés des facultés trop larges précédemment accordées aux corporations publiques. De ce qui précède, il résulte que les législatures seules ont des pouvoirs généraux de taxation, plus ou moins limités, tandis que les corporations municipales n'ont que des pouvoirs restreints qui peuvent être diminués, supprimés même au gré des législatures. Dans tous les cas, ces corps politiques n'ont pas le pouvoir de confier aux municipalités plus de droits qu'ils n'en possèdent eux-mêmes.

Il y a donc aujourd'hui quatre pouvoirs principaux ayant le droit de taxation, savoir : le Congrès dans toute l'étendue des possessions de l'Union, les législatures d'États dans leur circonscription territoriale, les comtés sur leur domaine administratif et judiciaire, et les towns, cités, etc., dans le petit cercle de leur circonscription.

Rappelons, à ce propos, que le principe d'égalité qui est

la base des institutions américaines avait préparé les esprits à reconnaître que les termes de taxation et de représentation répondaient à la même idée. Cependant ils ne dépendent pas l'un de l'autre. C'est ainsi que le district de Colombie, qui paye sa part des taxes publiques, n'a droit à aucune représentation au Congrès, et est même entièrement dépossédé aujourd'hui de son ancien parlement local.

SECTION II

Des différentes taxes.

Les taxes publiques se divisent en directes et indirectes.

Les taxes directes portent sur les personnes, par exemple la *Poll-tax*, sur les valeurs mobilières de toute nature comme l'*income-tax* ou sur les immeubles.

Quant aux taxes indirectes, elles affectent diverses formes. On trouve d'abord les *imposts*, les *duties* et les *excises*. Les deux premiers termes ont une acception à peu près analogue. *Imposts* et *duties* frappent les objets d'importation à leur arrivée sur le sol américain. Les *excises* portent sur la vente d'objets au détail et leur consommation. Ces taxes indirectes prennent le nom de *license*, quand elles sont perçues sous la forme d'une permission d'exercer certaines occupations ou de jouir de certaines franchises. Il y en a de spécifiques (abonnements), levées sur des corporations privées d'après le capital par elles engagé dans des entreprises ou le profit qu'elles en retirent.

Le gouvernement des États-Unis a le même droit que les États d'imposer des taxes directes, et il l'a fait pendant la guerre de rébellion. Jusque-là, la vente des terres publiques et le produit des douanes avaient suffi pour éteindre l'ancienne dette de la Confédération et pour assurer les services courants ; mais cette guerre se prolongeant sur une échelle immense, le Congrès leva une taxe directe de 20 millions de dollars sur tous les États, même sur ceux en révolte, plus une *income-tax* de 3 pour 100 sur les revenus dépassant 800 dollars. Cette taxe descendit

bientôt à 1 et demi pour 100 sur les valeurs émises par les États-Unis, et elle s'éleva à 5 pour 100 sur les propriétés immobilières de ce pays et appartenant à des Américains résidant à l'étranger.

La répartition de la taxe des 20 millions de dollars devait se faire proportionnellement entre les États loyaux et les États rebelles. Dans cette répartition, ceux-ci et trois territoires redoivent encore 2,568,928 doll. 66. Le Secrétaire du Trésor, dans son rapport au Congrès du 6 décembre 1886, fait ressortir les difficultés d'application de cette taxe, par des raisons que l'expérience seule a révélées, en ce qui concerne les États-Unis. Ainsi l'extrême diversité de valeur de terres, dont 1 pied carré dans une localité est supérieur à 100,000 dans une autre, se rencontre aussi quant à la population qui est si mobile en densité, par suite des mouvements de l'immigration. Ces mouvements, sans cesse grossissants et se portant par masses énormes dans toutes les directions, ne peuvent être appréciés, encore moins calculés, que par les États qu'ils affectent, non par les organes du gouvernement de l'Union. Un bill a été proposé au Congrès pour faire remise aux États du Sud du reliquat qu'ils devaient, vu la presque impossibilité de le recouvrer (1). Mais une difficulté se présente : les sommes dues appartiennent à des tribus indiennes pour le compte desquelles des prêts ont été faits aux États du Sud. Faire cette remise à ceux-ci, ce serait mettre la dette à la charge des États-Unis qui en doivent compte à ces tribus. La question paraît n'avoir pas fait un pas.

Voyant le peu de secours à tirer de la taxe directe, les États-Unis n'ont plus recours qu'aux taxes indirectes, d'une perception facile et très productive. Eux seuls sont, par la Constitution, maîtres de ces taxes. Les États aujourd'hui sont laissés en possession exclusive du droit de lever des taxes directes.

(1) V. dans *the quarterly Journal of Économics* de juillet 1889, l'article intitulé *The direct tax of 1861*, qui montre comment, pour la cinquième fois, la tentative d'une taxe directe par l'Union a échoué.

On a vu que, pendant la guerre de rébellion, le Congrès avait eu recours aux taxes directes, et parmi elles à l'*income-tax*. Celle-ci est la seule qui ait continué de subsister un certain temps. Elle souleva d'abord une répulsion générale. On lui reprochait de peser inégalement sur différentes classes de revenu, d'être inquisitoriale, et cependant de n'atteindre qu'une faible partie du revenu qu'elle avait en vue; elle provoquerait à la fraude dans les déclarations exigées, elle réclamerait la mise en œuvre d'agents, dont bon nombre de bas étage soulèveraient des répulsions, en pratiquant des compromissions; elle susciterait des délations, des inimitiés entre voisins. Cependant les besoins du Trésor étaient si impérieux que la loi passa. Elle fut attaquée comme violant l'uniformité exigée par la Constitution, car elle était proportionnelle et non égalitaire, et elle affranchissait les revenus de 800 dollars et au-dessous. Les cours de justice saisies de cette question la décidèrent dans des sens opposés, sans que jamais la Cour suprême ait été appelée à la trancher. Les difficultés soulevées s'apaisèrent, et la soumission, du moins apparente, devint générale. Bon nombre d'individus y trouvèrent même l'occasion d'en tirer un profit personnel, en se déclarant faussement en possession de ressources qui leur manquaient, dans l'espoir d'agrandir leur crédit. D'autre part, des fraudes nombreuses enlevaient au Trésor une bonne partie de cette source de revenu. A plusieurs reprises l'assiette de l'*income-tax* fut modifiée, et son taux fut modéré, sans pour cela désarmer l'opposition à son principe. En 1871, de grands efforts furent tentés pour la détruire. Le Secrétaire du Trésor s'y opposa en disant que l'acte de 1870, qui opérait une réduction générale sur les taxes, avait agi avec plus d'ampleur sur ce point que sur aucun autre; ainsi 40 pour 100 avaient été retranchés sur les taxes mises sur le thé et le café, 30 pour 100 sur le sucre, et 60 pour 100 sur l'income-tax. Mais les difficultés de toute sorte soulevées par l'application de l'*income-tax* allant toujours croissant, en 1877 le Congrès ne vota plus sa per-

ception dans l'acte de finances, en sorte que depuis lors il est aboli (1).

Quant à la *Poll-tax* qui atteint chaque habitant mâle âgé de plus de vingt et un ans, certains États la réprouvent comme une charge oppressive et odieuse, frappant le pauvre comme le riche. La plupart des États qui l'ont imposée ou admise cherchent à justifier cette charge par sa destination spéciale, en l'affectant aux besoins de l'éducation. Là où elle est appliquée, le maximum n'excède pas 1 dollar ou 1 dollar et demi par tête. En dehors de cette base fixe, la contribution personnelle porte sur l'ameublement, les bestiaux, les instruments d'agriculture et les titres de créances, actions, etc. Il faut se garder de confondre la *poll-tax* avec la *professional tax*, qui atteint les individus d'après la profession qu'ils exercent. Cette taxe est indirecte, à la différence de l'autre qui est directe.

Les taxes sur les immeubles, qui sont aussi des taxes directes, sont les plus productives ; mais pour y faire régner une uniformité relative, il faut créer des districts et des sous-districts, et distinguer les taxes des assessements ou applications sur des objets déterminés, dont nous parlons plus loin.

SECTION III

Des exemptions de taxes.

D'après l'article 1er de la Constitution des États-Unis, section IX, § 5, aucune taxe ne doit frapper les exportations faites par aucun des États de l'Union. Cependant la section X, § 2, déclare que le Congrès peut autoriser un État à imposer des droits de douane et autres sur les importations et les exportations qui paraîtraient nécessaires pour couvrir les frais d'inspection des marchandises à livrer au commerce, à charge, néanmoins, de faire compte au Trésor des États-Unis de tout ce qui, dans le produit de ces taxes, dépasserait les besoins prévus, et toujours sous la réserve

(1) V. Albert Bolles, *Financial History of the U. S. from* 1861 *to* 1885 (New-York 1886), p. 412.

de la révision des lois à faire sur ce sujet par le Congrès, le cas échéant.

Les moyens d'action (*agencies*) du gouvernement général sont exempts des taxes d'État, de même que ceux d'État sont affranchis des taxes du gouvernement général. On ne comprendrait pas en effet que l'un ou l'autre d'entre eux fût entravé dans sa marche régulière par des charges qui lui seraient imposées en dehors de lui. C'est un principe qui a toujours été reconnu et dont l'application a été judiciairement consacrée. Ainsi, les émissions de titres d'emprunt faites par le gouvernement des États-Unis sont à l'abri des taxes des gouvernements d'État. S'il en était autrement, les États-Unis dépendraient des États individuels, ce qui est inadmissible. De même, le gouvernement général ne peut frapper d'aucune taxe, pas même d'un droit de timbre, les pièces de procédure fournies par un État devant les cours de justice de l'Union, dans les causes qui le concernent. Cette réciprocité d'exemption de taxes serait applicable dans toutes les circonstances où les intérêts de ces deux sortes de gouvernement seraient engagés pour des causes inhérentes à leur fonctionnement.

Des exemptions temporaires peuvent résulter d'actes publics. Il convient de signaler l'Ordonnance de 1787, dont il a déjà été question. Elle affranchit de toutes taxes les terres publiques des États-Unis sur le territoire Nord-Ouest, occupé aujourd'hui par les États d'Ohio, Indiana, Illinois, Michigan et Wisconsin, tant que la vente n'en sera point faite par le gouvernement. Depuis lors, les actes d'admission dans l'Union de ces États les astreignent à ne point taxer les terres publiques provenant de cette origine, pendant cinq années après la date de ces ventes, entre les mains des acquéreurs. Ces exemptions de taxes ne cesseront qu'après l'épuisement des ventes restant à faire par le gouvernement des États-Unis.

A part ces exemptions plus ou moins générales, les États ont, en grande partie, consacré des exemptions locales, en vue d'un intérêt public, ou d'un intérêt de charité et de

bienfaisance. Le Massachusetts paraît en avoir agrandi le cercle jusqu'aux extrêmes limites. Nous allons en donner la nomenclature, tout en reconnaissant que cet État est en avant de beaucoup sur la plupart des autres. Il affranchit effectivement de toutes taxes :

1° Les propriétés des États-Unis; 2° les propriétés personnelles (mobilières) d'associations littéraires, de bienfaisance et de charité, et les institutions scientifiques incorporées par l'État, plus les immeubles leur appartenant, occupés par elles, dans le but pour lequel l'incorporation a eu lieu; 3° toutes les propriétés appartenant aux districts d'école; 4° tout le mobilier de famille (*household*) d'une personne, pour une valeur ne dépassant pas 1000 dollars, plus ses vêtements, ses ustensiles d'agriculture, ses outils mis en usage pour une occupation journalière; 5° les temples à l'usage d'un service religieux, les bancs (*pews*), et autres objets mobiliers employés à cette destination; toutefois la partie de ces objets qui recevrait un autre emploi serait soumise aux taxes; 6° les cimetières, les tombeaux, aussi longtemps qu'ils conservent cette affectation; 7° les biens personnels et réels (meubles et immeubles) des sociétés incorporées d'agriculture; 8° une propriété jusqu'à concurrence de 500 dollars, appartenant à une veuve ou à une fille non mariée, ou à une fille mineure dont le père serait décédé, et dont les biens ne dépasseraient pas une valeur de 1000 dollars; 9° des animaux domestiques tels que mules, chevaux, gros bétail jusqu'à concurrence d'une certaine somme; 10° les biens meubles et immeubles des Indiens; 11° enfin les meubles et immeubles des individus qui, par raison d'âge, d'infirmités et de pauvreté, ne pourraient pas, suivant l'appréciation des assesseurs, contribuer aux charges publiques. Il convient de faire remarquer que malgré l'exemption des temples et des cimetières pour les taxes publiques, ces propriétés n'en sont pas moins tenues de contribuer au pavage des rues qui les bordent, ce qui n'est point une taxe d'intérêt public, mais une charge de voisinage impossible à éviter. Cette longue énumération indique comment, tout

en faisant la part assez large aux services publics, le législateur ne perd pas de vue les infortunes individuelles qui réclament plutôt des secours qu'elles ne viendraient en aide à la chose publique. Au surplus, les taxes devant atteindre chaque habitant, ces exemptions doivent être appliquées dans un sens restrictif, jusqu'à ce que l'évidence contraire soit prouvée.

Toutes les propriétés non exemptes, de quelque nature qu'elles soient, sont soumises uniformément aux taxes, sur les mêmes bases d'évaluation. Ainsi, à moins de dispositions contraires, l'on ne pourrait soumettre les terres seules aux taxes, car toutes les valeurs mobilières et immobilières doivent subir le même sort.

Quant aux taxes indirectes, dont le gouvernement général seul profite, les bases d'appréciation varient. Relativement aux taxes de licence, on procède par classement de profession ou d'affaires pratiquées par les citoyens qu'elles touchent particulièrement. Une base est posée réglementairement; elle sert de point de départ pour chaque classe de licences. Si l'égalité est rompue au point de vue général, elle est absolue entre tous ceux qui réclament la même nature de licence.

Les taxes spécifiques ou abonnements ont pour objet de parer à la difficulté de surveiller tous les détails des affaires pratiquées par des maisons de banque ou autres corporations, eu égard à la multiplicité de leurs opérations. Le forfait est établi sur des évaluations scrutées avec soin et convenues avec les corporations taxées. En cas de désaccord, l'on fait appel à des arbitres qui arrêtent un chiffre auquel taxateur et taxé doivent se soumettre.

Il en est de même des droits de douane sur les objets importés. Des classements méthodiques d'objets sont publiés, avec une échelle des taxes qui y sont applicables. Les destinataires payent les droits d'après ces bases, sur le quantum ou sur la valeur des objets importés. En cas de fraude, la loi a indiqué les peines à supporter par les délinquants.

Lorsque la Constitution des États-Unis, art. 1er, sect. VIII,

a dit que tous les *duties*, *imposts* et *excises* seraient uniformes partout aux États-Unis, elle n'a point prétendu soumettre toutes les marchandises à une même taxe, uniforme pour toutes; elle a voulu dire seulement que le même tarif de taxation serait observé, au Nord comme au Sud, à l'Est comme à l'Ouest, sans distinction de ports d'arrivage. C'était le seul mode praticable d'uniformité.

Indépendamment du système des taxes d'État qui vient d'être analysé, il y a encore des taxes d'école perçues par districts (*school districts*), qui ont en vue de localiser la part contributive de ces groupes aux besoins de l'enseignement public. Nous réservons ce que nous avons à en dire pour le livre que nous consacrerons à ce service.

Quoique le peuple ait par les constitutions confié tous les pouvoirs de l'État à la législature, il arrive des circonstances prévues par ces constitutions mêmes, où certains actes, publiés sur une matière, ont besoin de la confirmation par le peuple dans ses meetings électoraux. Ces cas sont rares et exceptionnels; car les lois ont, par elles-mêmes, un pouvoir complet d'exécution, et l'on comprendrait difficilement qu'il fallût recourir au peuple souverain pour en obtenir une adhésion qui autoriserait le doute sur la bonne coordination des pouvoirs publics. Ces principes réagissent sur les taxes qui sont levées pour éteindre les engagements contractés. C'est ainsi, entre autres, que l'article 16 de la constitution de Californie ordonne à la législature de ne contracter aucun engagement, aucune dette excédant 300,000 dollars, y compris les dettes déjà existantes, si ce n'est en temps de guerre, pour repousser une invasion ou une insurrection, à moins d'y être autorisée par une loi qui pourvoirait aux moyens de payer aux échéances les intérêts et le principal dans un espace de vingt ans. Il est ajouté qu'une pareille loi ne serait valable qu'après avoir été soumise au peuple et ratifiée par lui. Les épreuves traversées par les États dans cette dernière partie du siècle ont rendu les populations craintives, soupçonneuses même, et elles cherchent à en prévenir le retour. Toutes les cons-

titutions modernes, toutes les lois de ce temps, portent la marque d'une circonspection très caractérisée et renferment des garanties contre la faiblesse ou les mauvaises tendances des législateurs. D'après la constitution de la Californie, la législature ne pourrait, en dehors des formes ci-dessus rapportées, contracter une dette, et par suite ordonner des taxes pour les payer, si la sanction du peuple ne venait pas valider la loi d'emprunt. Il y a d'autres exemples de ratification des lois exigées par des constitutions dans le cas de création de banques dont le crédit intéresse à un haut point la fortune du pays.

SECTION IV

Des assessements ou de l'assiette des taxes.

Il eût été sans intérêt de décréter des taxes, si l'on n'avait prescrit en même temps les modes de perception à employer. Pour les taxes personnelles telles que poll taxes et taxes mobilières, la perception est facile. Il en est autrement pour les taxes directes immobilières. Pour celles-ci, il faut employer l'assessement. Taxe et assessement sont deux termes qui paraissent intimement liés l'un à l'autre, puisqu'il faut assurer, par certaines voies, la rentrée des taxes. Cependant l'un de ces termes est indépendant de l'autre; ils peuvent être employés séparément. S'agit-il par exemple d'ouvrir une rue et de répartir les charges occasionnées par cette opération, en les faisant porter sur ceux auxquels elle profitera davantage et particulièrement, la législature peut ordonner que toute la dépense portera sur les parties de terrains favorisées par l'opération. Dans ces cas, on le voit, la totalité de la taxe ne portera par voie d'assessement ultérieur que sur des fragments de propriétés favorisées. D'autres cas identiques peuvent se présenter; ils sont réglés de la même manière.

Mais ces cas sont exceptionnels. L'égalité entre tous, pour les taxes et les assessements, est un principe fondamental. Afin de l'atteindre le plus près possible, l'on divise le ter-

ritoire en districts de taxes (*tax-districts*). Les terres comprises dans un district subissent la même taxe dans des proportions relatives, sur une base égale entre elles. Mais s'agit-il d'une charge à faire supporter par quelques propriétés distinctement des autres, dans les hypothèses ci-dessus mentionnées, l'on forme des sous-districts de taxes en circonscrivant l'espace qui profitera ou a profité davantage des travaux exécutés, et l'on fait porter la taxe exclusivement sur les parties y comprises, sauf à chercher la base d'assessement, soit dans la valeur superficielle, soit dans la façade, soit encore par comparaison avec d'autres propriétés voisines. Les circonstances locales sont alors déterminantes pour la répartition des taxes sans uniformité pour l'assessement. Les améliorations à faire dans un lieu donné ne constituent pas des charges d'État; ce ne sont que des combinaisons locales auxquelles ne s'appliquent point les règles ordinaires. Cette méthode de taxation a prévalu forcément dans ces circonstances, malgré l'arbitraire qui peut s'y glisser.

Chaque année ou tous les deux ans, suivant les États, les législatures se réunissent en session; elles fixent les dépenses annuelles ou bisannuelles à la charge de l'État, et elles ordonnent la levée des taxes dont le chiffre correspond par approximation à celui des besoins. Le Secrétaire du Trésor, qui est chargé d'en prescrire la perception, en fait faire la répartition entre tous les comtés qui composent l'État, en tenant compte des exemptions. Les commissaires de comté ou les supervisors répartissent ces charges du comté entre les towns, les cités, les boroughs et les villages incorporés qui en font partie, et envoient à chacune de ces corporations le résultat de cette division, afin qu'ils aient à en faire la subdivision entre tous. Les assessors des towns, cités, etc., font le travail qui leur incombe, et remettent aux collectors (percepteurs) les avertissements nécessaires pour la perception. Si, à cette époque, la répartition des taxes de comté et de township proprement dites n'était point encore faite, une seule liste serait dressée pour la

perception simultanée des trois taxes, et l'assesseur la remettrait au collector chargé d'en faire le recouvrement. En cas de réclamations, elles seraient portées devant l'assesseur qui pourrait y faire droit, mais le redressement peut être refusé. Si le contribuable interjette appel de cette décision, l'affaire est portée devant les commissaires du comté qui décident souverainement. Des mains du collector, les sommes perçues sont remises aux autorités chargées d'en faire l'encaissement.

L'uniformité à observer pour l'imposition des taxes est, de règle, obligatoire en matière d'assessement. L'on a pensé, quant aux terres, que leur valeur vénale formerait une base régulière d'appréciation. Plusieurs constitutions ordonnent, en conséquence, que, à des intervalles plus ou moins longs, une revision du cadastre aura lieu pour l'assiette des taxes. Dans les États où les constitutions sont muettes sur ce point, cette obligation ne s'impose pas moins d'elle-même, au milieu des grands déplacements de population qui changent notablement la valeur des biens sujets à la taxation.

SECTION V

Des poursuites en matière de taxes publiques.

Quant aux moyens à employer pour assurer le recouvrement des taxes dues et non payées aux collecteurs, par négligence ou refus de payement, deux voies différentes sont tracées, suivant le texte des lois et des chartes. Lorsqu'un statut crée un droit sans prescrire le mode d'exécution, il faut recourir à la procédure ordinairement employée dans les cas de non-payement. Elle est portée devant les cours de justice. On l'appelle *mandamus*. Cette procédure est lente, enchevêtrée de formes multiples qui retardent beaucoup le jugement. Cette prescription de la loi est stricte, car il lui répugne de déposséder un citoyen de sa chose pour une portion arriérée de ses contributions. Les lenteurs judiciaires sont en accord avec ce sentiment; elles permettent au contribuable en retard de trouver les moyens de

désintéresser l'État. Quand le jugement est rendu, il ordonne la marche à suivre; il y a lieu de s'y conformer pour la mise à exécution.

Si le statut ou la charte confère le pouvoir, faute de payement, de poursuivre *by distress,* c'est-à-dire par la voie rapide économique, le collecteur se borne à faire un commandement; il fixe l'époque de la vente sans autre formalité préalable et notifie au contribuable arriéré le jour et l'heure auxquels il sera procédé à la vente aux enchères de sa propriété ou de la portion jugée suffisante pour couvrir les taxes dues et les frais. Cette vente s'opère en sa présence ou en son absence. Dans le cas où elle donnerait un excédent, il serait remis au débiteur dépossédé. Cette vente, pour les immeubles, a un caractère suspensif; car la loi réserve au contribuable exproprié pendant un délai, généralement de deux années à partir de la vente, la faculté de rentrer en possession de l'immeuble aliéné, à charge de rembourser à l'acquéreur le prix et les frais par lui payés, plus une indemnité qui est quelquefois représentée par un intérêt élevé de ses avances. L'acquéreur provisoire est alors dépossédé de plein droit et perd tous les avantages qu'il espérait de son achat. Si la procédure a lieu devant une cour d'équité, elle peut allonger le délai du rachat jusqu'à cinq années à partir de la vente : en cas de non rachat dans ce délai légal, l'acquisition faite par l'étranger devient définitive; elle produit tous ses effets comme par la voie ordinaire, sans aucune addition de prix et sans formalités; en d'autres termes l'expiration du délai sans rachat suffit pour consolider le contrat d'adjudication.

(1) Voir sur les matières traitées dans ce chapitre : Cooley, *Treatise;* Dillon, *Commentaries;* Walker, *Introduction to american law; The report of the secretary of the treasury*, 6 déc. 1886; les constitutions de l'Iowa, art. 7; de Californie, art. 16, etc.

CHAPITRE XXII

DU DOMAINE ÉMINENT OU DE L'EXPROPRIATION POUR CAUSE D'UTILITÉ PUBLIQUE.

L'État n'est pas seulement propriétaire des biens qui, situés sur son territoire restreint, composent son domaine public il a encore un droit de souveraineté très important, qualifié dans l'ancien droit français domaine éminent (1) et qui existe aux États-Unis avec la même qualification (*eminent domain*). Dans un État, quels que soient le principe de son gouvernement et son mode d'organisation, il est des sacrifices que l'intérêt privé doit faire à la chose publique. C'est en effet un des attributs de la souveraineté d'obliger le propriétaire d'un droit réel ou personnel à en faire l'abandon à l'État quand ce sacrifice s'impose, non seulement comme une nécessité publique, mais même comme une mesure d'intérêt réel et sérieux pour l'État.

Cette expression, qui dérive historiquement de la manière dont les jurisconsultes feudistes considéraient à l'époque féodale les divers modes de tenure du sol, et qui a passé de là dans la scolastique, ne doit pas être interprétée ainsi que l'ont fait récemment quelques écrivains socialistes, notamment Henri George, comme signifiant que l'État ou la collectivité nationale a retenu la propriété véritable du sol et que les propriétaires individuels ne sont à son regard que des usufruitiers ou des tenanciers précaires. Tous les jurisconsultes américains, en traitant du domaine éminent, ont parfaitement expliqué que, loin d'être en contradiction avec le droit de propriété privée, celle-ci était tellement primordiale et absolue qu'une

(1) VATTEL, sect. 1re, l. CXX, § 244.

compensation lui était due toutes les fois que, par l'exercice du domaine éminent, l'État lui demandait plus que sa part contributive proportionnelle aux charges publiques. Comme le dit le chancelier Kent, « le droit de domaine éminent ou le pouvoir souverain inhérent à l'État donne à la législature le contrôle de la propriété privée pour l'usage public, et seulement pour l'usage public » ; et Cooley ajoute « pour les usages publics que peut réclamer la sûreté publique, la nécessité ou la convenance commune » (1).

En réalité, par cette terminologie si différente de celle du droit français moderne, le droit américain entend seulement : 1° le droit d'expropriation pour cause d'utilité puplique ; 2° le droit de police qui sont l'un et l'autre inhérents à l'État dans toute société civilisée. Nous traitons du premier de ces droits dans ce chapitre-ci et du second dans le chapitre suivant.

La législature, en vertu d'une délégation expresse ou tacite, est seule juge de l'utilité et de l'opportunité de l'expropriation sans que le propriétaire soit admis à discuter les motifs de ses résolutions. Il n'en serait autrement que si les constitutions locales autorisaient la partie menacée d'expropriation à faire valoir ses réclamations dans une forme réglée à l'avance, ou si la législature lui accordait volontairement cette faveur spéciale.

Une prérogative analogue appartient au gouvernement de l'Union sur les biens possédés à titre de propriétaires par les habitants des territoires. Ce gouvernement est leur souverain immédiat, et, à ce titre, il est investi sur ces régions du domaine éminent. Il ne cesse d'y avoir droit que quand le Congrès considère ces populations devenues nombreuses comme aptes à se gouverner elles-mêmes, et qu'il élève chacune de ces possessions tour à tour au rang d'État. On peut même dire que le gouvernement de l'Union aurait, au besoin, le domaine éminent ou le droit d'expropriation sur les propriétés situées dans l'étendue des États, s'il pou-

(1) Kent, *Commentaries*, vol. II, pp. 397-399; Cooley, *Constitutional Limitations*, 3e edit., p. 523; Henry E. Mills, *Treatise on eminent domain*.

vait invoquer une nécessité ou un avantage pour la nation, tel que le besoin d'ériger des ouvrages de défense, de construire des postes militaires, des routes stratégiques, des phares, etc. Cette prérogative se puiserait alors dans un sentiment de conservation qui dominerait toute autre considération. Le Congrès, dans ces divers cas, serait seul juge des circonstances, du lieu et de l'opportunité, sans avoir besoin de consulter les États où il opérerait les dépossessions (art. Ier, sect. 8 de la Constitution des États-Unis) (1).

Le domaine éminent peut être délégué par les législatures aux comtés pour l'érection des bâtiments, des cours de justice et des maisons de détention, aux cités pour les hôtels de ville, et généralement pour tous autres services publics nécessaires à ces corporations et quasi-corporations, enfin aux districts d'écoles pour l'édification des bâtiments à leur usage.

Cette délégation peut encore être faite aux corporations chargées de grandes entreprises, telles que compagnies de chemins de fer, canaux, etc. Dès lors que l'opinion générale s'est établie qu'il était préférable pour l'État de ne point assumer les risques de pareilles entreprises, les corporations privées devaient être nécessairement substituées à ses droits, et les questions qui pouvaient surgir se limitaient à la mesure du sacrifice à exiger des détenteurs de terres. Mais, d'un autre côté, les compagnies étant tenues de soumettre leurs plans aux législatures pour en recevoir les autorisations nécessaires, il n'y avait plus d'objection sérieuse à cette délégation.

Toute espèce de propriété est sujette à expropriation pour cause d'utilité publique, l'argent comptant excepté, car si l'on admettait la mainmise de l'État sur cette valeur, ce serait légitimer les emprunts forcés, c'est-à-dire le règne de la force substitué à celui de la loi. Mais le domaine éminent peut s'appliquer aux droits incorporels, par exemple aux chartes d'incorporation et autres dont la

(1) Cooley, n° 526.

suppression, à raison des avantages qui en résulteraient, pourrait intéresser la chose publique. Dira-t-on que cette charte étant un contrat, son abolition serait une violation de l'article Ier de la Constitution des États-Unis? Cet argument serait victorieusement combattu par cette considération qu'une charte crée, avant tout, un droit de propriété, et que ce droit n'est ni plus respectable, ni plus sacré que celui d'un fonds de terre dont l'abandon est exigé quand le commande l'intérêt public (1). Aussi ce point n'a jamais fait de sérieuse difficulté.

L'utilité publique peut ne pas être envisagée de la même manière, suivant les régions où l'on voudrait l'invoquer comme raison déterminante de l'expropriation. Dans un territoire, dans un État nouvellement formé où les habitations sont disséminées, les groupes de populations encore peu nombreux, les ressources en capitaux absolument nulles, il peut être utile, même nécessaire, d'encourager les constructions de moulins à blé, de scieries, etc., établissements indispensables à la vie matérielle. Il convient alors d'autoriser l'expropriation des terres nécessaires à ces créations et de celles qui, par l'emploi de ressources hydrauliques et par des barrages à établir, seraient exposées à des inondations et autres inconvénients résultant de ce voisinage. Quoique de pareilles concessions renferment un avantage particulier pour les entrepreneurs, il n'en est pas moins vrai qu'aux yeux du législateur l'idée dominante est l'utilité publique à laquelle il serait impossible de donner sans cela satisfaction (2). La délégation du domaine éminent, quoique faite pour une entreprise particulière, se trouve donc justifiée.

Quelques législatures, exagérant ces considérations, ont accordé des avantages analogues, c'est-à-dire des droits d'expropriation à des entreprises manufacturières créées dans des États bien peuplés et très prospères, en donnant

(1) *West River Bridge vs Dixetal*, 6 How. p. 507. *Boston water power Co vs the Boston Worcester R. R. Co* 23, Pick, 361 et Sedgwick, pp. 664 et 666. — (2) Cooley, nº 532.

pour motifs l'aide nécessaire à accorder à telle nature d'industrie qui contribuait à la fortune générale de la contrée. Une cour de justice, entre autres, saisie de la question de savoir si la loi ne faisait pas une fausse application des causes d'intérêt public, alléguées dans ces circonstances, en a maintenu, au contraire, le bénéfice aux individus qui l'avaient obtenu, en consacrant les motifs allégués par le législateur (1). Mais ces considérations n'ont pas prévalu dans d'autres États où le pouvoir judiciaire a accordé moins d'élasticité aux mots « utilité publique » et les a ramenés à une acception restreinte, telle qu'elle devrait avoir lieu toujours lorsqu'il s'agit de se prévaloir du pouvoir souverain du domaine éminent.

En règle générale, la justice n'a point de contrôle à exercer sur les mobiles des résolutions de la législature en ces matières; cependant l'abus possible du domaine éminent, l'oubli de toute mesure dans l'application de cette prérogative, les questions d'interprétation des chartes et d'autres considérations non moins sérieuses peuvent justifier exceptionnellement le recours au pouvoir judiciaire, qui décide alors dans toute son indépendance. Le respect qu'il a toujours professé et mis en pratique pour le pouvoir législatif fait accepter avec d'autant plus de confiance ses jugements dans les espèces qui lui sont soumises.

Le sacrifice de la propriété privée à l'intérêt public, proclamé par la législature au nom du domaine éminent, ne doit être exigé qu'à charge d'une juste compensation réglée à l'amiable ou fixée par un tribunal compétent, qui peut ne pas être un jury, à moins que la constitution de l'État ne l'ait ainsi ordonné (2). Ce jury, quand il y a lieu d'y recourir, n'est pas à proprement parler le jury qui statue sur les contestations ordinaires et à l'unanimité. D'après la cour d'appel de New-York, ce n'est autre chose qu'un arbitrage confié à un certain nombre de personnes délibérant à la majorité (3); mais indubita-

(1) Cooley, n° 536, en note. — (2) Cooley, n° 563. — (3) *Van Horne's lessee* v^s *Dorrance* 2. Dal. 313, 315, et Sedgwick, p. 529.

blement les récusations seraient admises dans ces circonstances comme en matière ordinaire.

Quant au payement de l'indemnité ou compensation, d'après les lois et les constitutions de la plupart des États, il doit précéder ou tout au moins accompagner la prise de possession (1). Toutefois l'on a cherché à établir une distinction, suivant que l'expropriation est faite par l'État lui-même ou par une corporation municipale dûment autorisée, ou bien par une compagnie particulière agissant pour son propre compte en vertu d'une délégation de l'autorité. Dans le premier cas, l'on a dit que si l'État ou la corporation municipale avait fait des provisions nécessaires pour le payement de l'indemnité d'après la fixation faite ou à faire par un tribunal désigné à cet effet (2), cette mesure suffirait pour autoriser la prise de possession préalablement au payement effectif. Dans le second cas, au contraire, la libération du prix devrait précéder ou tout au moins accompagner la dépossession, suivant le texte des constitutions et des lois. L'on a considéré que les provisions faites dans le premier cas présentaient des garanties qui pouvaient ne pas se rencontrer au même degré chez les particuliers (3).

Le domaine éminent considéré abstractivement ne peut, comme on vient de le voir, être exercé qu'à charge d'une juste compensation. Il diffère ainsi du pouvoir de police, qui n'en comporte aucune, lorsqu'il demande le sacrifice d'objets dont la suppression peut intéresser la salubrité ou la sécurité publique. L'on a établi cette différence entre ces deux pouvoirs parce que le premier tend à enrichir l'État par la transformation de la propriété soumise à expropriation en un objet de la plus grande valeur, tels un chemin de fer, une route, un canal, etc.; il ne se pour-

(1) Kent, *Commentaries*, 2, p. 339, en note et constitutions de la Floride, de Georgie, d'Iowa, du Kansas, du Kentucky, du Minnesota, du Mississipi, du Nevada, de l'Ohio. Les constitutions d'Indiana, art. 1er, § 21 et d'Orégon, art. 1er, § 19, veulent que le payement précède la prise de possession, excepté quand l'expropriation est faite par l'État lui-même. —(2) Cooley, n° 560 à 563. — (3) *Commissioners, etc. vs Bowie* 34, Al. 461. — *Talbot vs Hudson*, 16; Gray, 417.

rait point qu'il y eût perte pour le citoyen exproprié quand de l'opération résulte un avantage pour l'État. Le pouvoir de police, au contraire, exige la destruction de propriétés en cas de danger public, tel que la peste, une invasion, une fabrique de poudre ou de substance dangereuse (1), etc.; mais ce sacrifice n'augmente point la richesse publique; la perte retombe alors sur le propriétaire, et il n'a à imputer qu'au hasard et quelquefois à lui-même le préjudice éprouvé. Peut-être néanmoins se rencontrerait-il des circonstances où la distinction à faire entre le domaine éminent et le pouvoir de police ne serait point aisée à établir et où l'indemnité pourrait être réclamée avec justice.

(1) Sedgwick, p. 509.

CHAPITRE XXIII

DU POUVOIR DE POLICE

SECTION PREMIÈRE

Droits concurrents des gouvernements d'État et du gouvernement général.

De même que les citoyens sont tenus de faire face aux charges publiques, par la voie de la taxation, et aux nécessités de l'expropriation dans un but d'utilité générale en vertu du domaine éminent, de même ils ont droit à la protection de leurs personnes et de leurs propriétés, à l'ordre moral et matériel dans la société et à toutes les mesures propres à assurer le bien-être et la sécurité à l'intérieur. Tel est l'objet du pouvoir de police dont la législature est investie au nom de l'État.

Quoique les citoyens soient soumis à deux sortes de gouvernements, le pouvoir de police n'est exercé dans l'État, à quelques exceptions près, que par l'État lui-même, plus immédiatement intéressé à l'ordre public. L'action du Congrès ne se fait sentir qu'à l'occasion de quelques-unes des prérogatives qui lui ont été conférées par la Constitution des États-Unis et dont les limites ne sont pas toujours faciles à discerner dans l'application. Quelquefois il arrive à ce corps politique de laisser sommeiller en ses mains le pouvoir de police, dans la mesure où il pourrait l'invoquer, et alors les législatures locales s'en emparent et en usent par tolérance. Cela a lieu notamment dans le règlement des rapports de commerce entre États, de même en matière de faillite (1). Le Congrès peut toujours faire

(1) La loi des États-Unis sur les faillites a été rapportée en 1878.

cesser cette tolérance lorsque le moment lui paraît propice pour agir, sans avoir égard à ces précédents (art. 1er, sect. 8, § 3 et 4 de la Constitution des États-Unis).

Depuis la promulgation des trois derniers amendements à cette constitution et des lois destinées à en fortifier l'exécution, la sphère d'action du Congrès a été notablement agrandie aux dépens des États. De là une lutte très vive de prérogatives dont la cause est souvent due à l'incohérence des textes et à une déviation sensible des principes généraux, qui laissent le juge dans l'obscurité et le doute.

Examinons de plus près ce sujet.

SECTION II

Pouvoirs de police appartenant à l'État seul.

L'observation du dimanche qui, autrefois, procédait principalement du sentiment religieux, est devenue une simple mesure de police basée, dit-on, sur la nécessité pour l'homme de réparer ses forces afin de les mieux conserver. Le dimanche a, comme par le passé, été consacré au repos. Cependant, si des considérations hygiéniques sont les seuls mobiles du législateur, pourquoi obliger les juifs, qui pratiquent le sabbat et y trouvent le repos, à se reposer encore le lendemain? Ne faut-il pas voir plutôt dans la prescription de l'observation du dimanche, au regard des dissidents, tels que juifs, mahométans, libres-penseurs, etc., un acte de déférence pour le christianisme professé par l'immense majorité des citoyens? C'est ainsi qu'il est admis comme maxime que le christianisme fait partie intégrante de la Common law du pays (1). Dans ce fait ainsi expliqué se trouve l'une des limites de la liberté civile.

La moralité, la salubrité, la sécurité publique commandent des dispositions variées que les législatures et, par voie de délégations spéciales, les municipalités ordonnent d'une manière générale ou particulière. Telles sont les prescrip-

(1) V. *Case of Vidal vs Girards' Executors* 2 How. 198.

tions concernant la destruction de livres, gravures et autres objets obscènes ; la vente de substances dangereuses pour la santé et la sécurité, telles que poison, poudre, pétrole, etc. ; la réglementation des foires et marchés ; le poinçonnement et l'inspection des poids et mesures, etc. Tous établissements de divertissement et de consommation publique sont soumis au contrôle de l'État, qui accorde ou refuse des licences pour la vente de certaines marchandises. Il ordonne, quand il y a lieu, la suppression ou l'éloignement d'établissements insalubres dont le voisinage constituerait un danger public, l'organisation des quarantaines, enfin la destruction de certains bâtiments lorsqu'elle est jugée nécessaire pour empêcher la propagation des incendies.

Quand des mesures de police sont ordonnées par une municipalité en vertu de ses pouvoirs de corporation ou d'autorisation spéciale, les effets en sont limités à son territoire seulement. Elles ne doivent jamais être en opposition avec sa charte et avec les lois de l'État. Mais cette charte peut expressément ou tacitement autoriser la corporation à faire des règlements locaux qui, à sa volonté, différeront de ceux en vigueur dans d'autres parties de l'État, circonstance curieuse, qui tend à permettre dans une cité, un village, une town, ou même dans certaines parties de ces localités, ce qui peut être défendu dans d'autres parties du même État (1) ! Cela se voit journellement en matière de vente des *intoxicating liquors*.

SECTION III

Du pouvoir de police de l'État dans ses rapports avec le gouvernement de l'Union.

On a vu que le Congrès tenait de la Constitution des États-Unis, puis, des amendements qui y ont été faits et des lois complémentaires, des pouvoirs qualifiés de police,

(1) Cooley, n° 198.

qui intéressent tout à la fois le commerce général et le maintien des droits reconnus à la race noire. L'exercice de ces pouvoirs se heurte parfois contre ceux des États. Des questions sont soulevées sur divers points, qui pouvaient faire naître des conflits, mais de sages interprétations sont venues faciliter les rapports qui naissent trop souvent de la marche parallèle des deux sortes de gouvernement.

Le pouvoir de réglementer le commerce international et d'État à État appartient incontestablement au Congrès d'après la Constitution des États-Unis. Il ne s'étend pas au delà, de sorte que chaque État est maître d'adopter telles mesures qu'il juge à propos pour son trafic intérieur, sans aucun contrôle du Congrès, directement ou indirectement. D'un autre côté, s'il arrivait que ce corps politique créât une taxe de licence sur les commerçants en général, dans le but d'augmenter le revenu de l'Union, cette taxe n'étant qu'une forme d'impôt fédéral et rien de plus, ne saurait équivaloir à une autorisation d'exercer dans un État un commerce qui y serait défendu (1).

Par réciprocité, un État ne pourrait imposer une licence d'importation à un de ses résidents ; car ce serait indirectement taxer le commerce extérieur qui reste dans le domaine exclusif du Congrès. De même aussi défense est faite à un État de mettre une taxe sur les étrangers abordant son territoire, parce qu'en agissant ainsi la législature locale porterait atteinte au commerce d'importation (2).

Dans l'économie générale du droit public américain, la police, considérée dans la plus large expression du terme, appartient à l'État, comme on l'a dit plus haut ; mais certaines matières d'une nature complexe n'importent pas moins à l'Union qu'à l'État. Dans ce cas, l'intérêt de la nation domine, et c'est au Congrès qu'appartient le pouvoir de légiférer en tout ce qui touche au bien-être général du pays. La condition civile et politique du nègre est un de ces sujets de législation générale de police, à cause de l'an-

(1) *License tax case*, 5 Wal. 462. — *Purveor v*s *Commonwealth*, ibid., 475 et Cooley, n° 585. — (2) Le même, n° 586, 587.

tagonisme existant entre les deux races blanche et noire. Lorsque l'heure de la délivrance eut sonné pour celle-ci, c'est par des amendements à la Constitution qu'elle a été élevée au niveau de la race blanche, politiquement parlant : modification profonde que le Congrès était impuissant à opérer seul, tant elle ébranlait les bases de la Constitution. Mais lorsque ce corps politique, en s'appuyant sur ces amendements, essaya de faire pénétrer le nègre dans la société américaine, il rencontra des résistances constitutionnelles qui lui firent comprendre qu'il avait dépassé la mesure de ses pouvoirs. Nous avons déjà rapporté les circonstances relatives à ce conflit dans le livre V, chapitre III, section 2.

Il est une question d'une application journalière qui aurait pu mettre en conflit le pouvoir de police des États et celui de l'Union. Nous allons voir comment elle a été tranchée dans la pratique.

SECTION IV

Des lois dites de tempérance.

Plusieurs États prohibent la vente, quelquefois même la fabrication de boissons plus ou moins fermentées, qualifiées *intoxicating liquors* (1), ce qui comprend non seulement les liqueurs proprement dites, mais encore le vin, le cidre, la bière, etc. Allant plus loin encore dans leur croisade contre les liquides, les législatures ou quelques-unes d'elles ont autorisé des visites domiciliaires, même des saisies de marchandises prohibées, en passant sous silence l'observation des formalités substantielles protectrices du domicile des citoyens. En cela, le législateur dépassait le but, car il violait les principes fondamentaux des constitutions (2). Ces lois, qui sont non pas restrictives, mais prohibitives, répugnent au principe

(1) Après avoir été à diverses époques édictée par beaucoup d'autres États, la *prohibition* générale de la vente des boissons alcooliques n'existait plus en 1888 que dans le Maine, le Rhode-Island, l'Iowa, le Vermont, le Kansas. — (2) Voir *Hibbard v^s People* 4, Mich., 125.

démocratique qui veut réprimer l'abus, mais non empêcher l'usage. Elles usurpent ensuite l'autorité du Congrès, qui est le régulateur du commerce général et qui n'a jamais interdit cette branche considérable du trafic. On a tourné l'argument en disant que ces lois ne pouvaient empêcher l'importation des articles de provenance étrangère ou des autres États de l'Union, et qu'elles respecteraient toujours les marchandises importées tant qu'elles resteraient enfermées dans les caisses d'envoi ; mais qu'une fois déballées pour être livrées à la vente en détail, ces marchandises perdraient leur caractère originaire et deviendraient passibles de l'application des lois d'État (1), c'est-à-dire sujettes à confiscation, si l'État prohibe l'usage du liquide. Ce système paraît consacré aujourd'hui par la jurisprudence après qu'une jurisprudence contraire s'était établie dans l'État de New-York (2).

Nous ne pouvons nous ranger à l'opinion qui a prévalu. En effet, tant que le Congrès n'a pas défendu l'importation des liquides, elle est permise, d'autant mieux qu'elle est frappée de droits de douane considérables. La vente en détail est la conséquence forcée de l'importation. Supprimez l'une, l'autre n'a plus de raison d'être. C'est donc équivoquer que de soutenir qu'on laisse l'importation libre, lorsqu'on prohibe la consommation des objets importés.

En réduisant l'examen de ces lois au fait de la prohibition de la fabrication et de la vente des *intoxicating liquors* non importées, on se demande s'il est un pays au

(1) Voir Cooley, n° 581, 583. — (2) Un arrêt de la Cour d'appel de l'État de New-York, dans une espèce où s'agitait la question de savoir si la détention de liqueurs en violation du statut local pouvait être qualifiée un acte nuisible au public, décida que des liquides étaient une propriété comme une autre, reconnue depuis longtemps; en prohiber la vente était porter atteinte au droit de propriété; il n'appartenait pas à la législature de déclarer chose nuisible une nature de propriété admise comme telle depuis longtemps, et l'acte qui le prétendait était sans effet comme violant des droits de propriété garantis par la Constitution (*People vs Berbrich Toynbee*, 11 Howard 289 et Sedgwick, p. 540).

monde, excepté l'Amérique, où, sous prétexte de l'abus qui peut être fait d'une chose reconnue salutaire en soi, l'usage en soit formellement prohibé sous des peines sévères ? Si la Providence a doté l'humanité de produits très enviés, et partout très appréciés, est-ce pour en priver une nation entière, comme si l'intempérance était générale ? Partout heureusement l'abus est en minorité, et déclarer le contraire serait prononcer l'arrêt de mort de la société.

A un autre point de vue, cet état de choses a suggéré à un auteur américain ces sages réflexions : « Il n'y a peut-être pas d'exemple, disait-il, d'un pouvoir aussi exorbitant que celui résultant des statuts prohibitifs dont nous venons de parler, en ce qu'ils peuvent détruire la valeur d'une propriété, sans indemnité pour le propriétaire, comme cela a lieu en matière de mesure de police. Le commerce des boissons alcooliques étant légal, et le capital qui y est engagé se trouvant protégé par la loi, la législature, un jour, s'avise de toucher à ce commerce, et par un acte basé sur des considérations d'intéret général, elle annule ce trafic, détruit ce mode d'activité, et réduit les objets restés sans destination à une valeur nominale. Il n'est pas jusqu'au fait de les détenir qui ne constitue une offense criminelle, et, sans qu'il soit survenu aucun changement dans sa conduite et dans la nature de ses affaires, le négociant d'hier devient le criminel d'aujourd'hui. Le batiment où il vit et dirige ses affaires, inoffensif auparavant, devient peut-être sujet à confiscation, comme nuisible, si la loi le déclare...... Une législation, qui amène de pareils résultats, ne se peut justifier que par des raisons du plus haut intérêt pour le bien général ; mais, bonnes ou mauvaises, elles dépendent uniquement de la sagesse du législateur » (1).

Quelques-unes des lois dites de tempérance autorisaient la vente des *intoxicating liquors* par lots assez forts pour ne pouvoir être achetés que par des gens aisés, ou vendus par

(1) Cooley, n° 583, 584.

des pharmaciens, comme moyens de guérison en vertu d'ordonnances de médecins. Une autre exemption était encore faite en vue de l'administration du sacrement ou des opérations de chimie (1); mais n'est-ce pas autoriser des voies détournées pour frauder l'égalité dont le principe est inscrit au frontispice des constitutions? Un ouvrier, à qui son salaire ne permet pas de faire de provision, sera privé d'une chose utile, nécessaire même au soutien ou à la restauration de ses forces, tandis que son voisin, homme riche pour lequel ces choses seront souvent une affaire de luxe, se les procurera aisément! Où trouver la justification de ces anomalies?

Ces lois ont pour but essentiel, répond-on, de prévenir l'intempérance, le paupérisme et le crime; ces raisons doivent primer toute autre considération; car le salut de la société est la loi suprême! Mais si la valeur d'un principe s'apprécie par ses fruits, il est permis de rechercher quelles ont été les conséquences de cette législation. Y a-t-il moins d'intempérance, de paupérisme et de crimes depuis que ces mesures ont été édictées? Les statistiques, imparfaites partout, ne sauraient l'affirmer; mais les fréquents remaniements, auxquels ces sortes de statuts ont été soumis dans divers États, montrent leur impuissance à réformer les mœurs sur ce point. Cependant les réformateurs ont eu pour auxiliaires les sociétés de tempérance, auxquelles il faut savoir gré de leurs efforts persévérants, même lorsque des excès de zèle leur ont fait perdre quelquefois le sentiment de la mesure.

Les lois prohibitives ne peuvent être que des accidents dans la vie d'une nation. Elles attestent un retard dans la marche de leur civilisation; elles provoquent la dissimulation et tendent à altérer le caractère du peuple. L'œuvre de l'homme d'État consiste à transformer ces lois, le plus tôt possible, en mesures restrictives seulement, qui permettent l'usage pour tous, en ne réservant la privation ou la

(1) Sedgwick, p. 540 et Cooley, n° 125.

peine qu'à ceux qui, en minorité toujours, enfreignent les règles de la modération et de la sagesse.

Les lois prohibitives de la vente des *intoxicating liquors* ayant été prouvées inefficaces, on les remplace de plus en plus par un expédient qui consiste à frapper d'une taxe élevée la patente de marchand de ces liquides. Au rapport des statisticiens, dans les États où cette innovation a eu lieu, ce procédé fiscal donne des résultats moraux plus certains que la prohibition expresse (1).

(1) V. dans la *North American Review* d'octobre 1886 l'article intitulé *Prohibition*, et dans le n° de mai 1887 de la même revue, l'article intitulé *High license*. V. aussi le journal *The Nation* du 15 décembre 1887.

LIVRE ONZIÈME

Du gouvernement local.

CHAPITRE PREMIER

DU GOUVERNEMENT MUNICIPAL ET DES CORPORATIONS.

SECTION PREMIÈRE

De ce qu'on comprend sous la notion du Gouvernement municipal.

Le gouvernement américain repose essentiellement sur la décentralisation générale. Les États, chacun dans ses limites, sont souverains. Mais il leur a fallu détacher de leur sceptre un fragment important qui est devenu le gouvernement de l'Union, préposé principalement aux rapports internationaux et à l'harmonie à entretenir entre tous les États. De là deux gouvernements sur le même territoire : l'un, celui de l'Union, dont les pouvoirs sont essentiellement limités par la Constitution des États-Unis, et l'autre, celui des États individuels, dont la marche parallèle à celle de l'Union, réclame une incessante surveillance pour éviter des antagonismes, des rivalités jalouses, toujours redoutables.

En suivant ce même ordre d'idées et en descendant, les États divisèrent leurs territoires en towns, en townships, en cités, en boroughs, en villages. En agissant ainsi l'on observa les règles tracées et suivies en Angleterre, quoiqu'elles procédassent d'un autre principe et n'eussent pas le même but gouvernemental. En effet, en Angleterre, une charte était un acte de libéralité du Roi, sans aucun plan préconçu se rapportant au gouvernement, tandis qu'en Amérique, comme par une convention tacite,

les chartes furent octroyées par les États eux-mêmes aux comtés, aux towns et autres entités subordonnées qu'ils organisèrent en leur conférant des pouvoirs de gouvernement local et en les rattachant par divers liens au gouvernement général. Telle fut l'origine des corporations municipales et ces principes furent appliqués aussi aux corporations particulières.

Dans les États du Sud, la décentralisation s'arrêta au comté par des causes diverses, et particulièrement à raison du grand éparpillement de la population et du mélange de deux races fort différentes l'une de l'autre, les blancs se considérant comme très supérieure aux noirs sous le rapport physique, intellectuel et d'éducation, et ne pouvant admettre la coexistence politique, surtout l'égalité municipale, entre les deux races.

SECTION II

Des corporations en général.

A côté des citoyens natifs et naturalisés, l'esprit d'association, familier à la race anglo-saxonne, a créé des êtres moraux tout impersonnels, qui, par la puissance de leurs combinaisons concentrées, réussissent à exercer une immense influence sur la fortune publique et privée à la fois. On les appelle *corporations*. Un auteur américain les définit ainsi : « Une institution légale dont le but est de conférer aux individus dont elle se compose des privilèges et des immunités qu'ils ne pourraient obtenir par d'autres voies, et dont la plus importante est l'identité légale continue, par succession perpétuelle indéfinie, sous un nom corporé, nonobstant tous les changements qui surviendraient par décès ou autrement parmi les membres de la corporation (1). »

Il y a deux sortes de corporations principales. Les unes constituent des entreprises particulières; les autres des

(1) Voir DILLON, *Commentaries on the law of municipal corporations*, 3e édit. Boston, 1881, vol I, § 1er, 18.

corps politiques. Aux États-Unis, une association formée dans un but privé ou public ne peut avoir d'existence légale que par une charte émanée de la législature de l'État où elle prend naissance (*incorporation*). Cette consécration s'obtient lorsque l'objet que les pétitionnaires ont en vue n'a rien de contraire aux lois et aux bonnes mœurs, et que ceux-ci, en retour des autorisations qu'ils réclament, promettent d'observer strictement les obligations qui leur sont imposées. Lorsqu'il a été satisfait aux prescriptions premières du statut, l'incorporation investit l'être impersonnel des pouvoirs limités qu'il est appelé à exercer, sous le nom qui lui est donné et dans des limites territoriales exactement tracées. Les individus qui ont réalisé cette combinaison s'absorbent dans l'être collectif qui les remplace pour l'objet spécifié et qu'on appelle corporation.

A la législature seule appartient, dans chaque État, le droit d'accorder des chartes de corporations privées et publiques. Il y a lieu de les distinguer.

SECTION III

Des corporations privées.

Nous ne donnerons ici qu'un trait fort raccourci des corporations privées pour faire ressortir les distinctions à établir entre elles et les chartes municipales.

Les corporations privées sont des êtres collectifs créés avec des ressources individuelles, dans un but privé, même lorsque, à certains égards, elles seraient profitables à l'intérêt général (1). Leurs chartes d'incorporation sont des contrats législatifs passés entre les pétitionnaires et l'État. Celui-ci concède certains pouvoirs nécessaires aux entreprises projetées, en retour d'engagements qu'elles

(1) En droit américain, on distingue les corporations particulières d'avec les *partnerships*, en ce que les premières sont plus particulièrement des associations de capitaux divisés en actions ou parts d'intérêt, tandis que les deuxièmes sont des associations de personnes dont toutes ou au moins quelques-unes donnent leur concours personnel aux affaires communes.

prennent envers lui pour un but déterminé. Les intérêts privés puisent dans ces chartes leur force et leurs moyens de réussite. A ce titre, elles ne peuvent être ni modifiées ni annulées, d'une façon quelconque, par le législateur, d'après l'article I, sect. 10, § 1 de la Constitution des États-Unis, qui lui défend de passer aucun acte pouvant porter atteinte aux contrats. Une grande entreprise n'aurait aucun espoir de réussite, si elle était incesssamment placée sous le coup de l'arbitraire législatif. Toutefois si une charte contenait des réserves de modification ou de retrait facultatives pour le pouvoir souverain, les concessionnaires devraient se soumettre à ces éventualités dont ils auraient mesuré le péril, en sollicitant cette redoutable faveur. A défaut de ces réserves, un seul moyen resterait à l'État pour conjurer les conséquences fâcheuses de l'action d'une corporation trop puissante, ce serait l'expropriation pour cause d'utilité publique : moyen extrême qui pourrait engager d'une manière grave la fortune de l'État. Les compagnies de canaux, de chemins de fer, d'assurances étant les plus puissantes corporations entre toutes, à cause de leur patronage très étendu et de leurs immenses ressources, il pouvait devenir nécessaire de conjurer leur prépondérance. Aussi est-il d'après les constitutions nouvelles, comme nous l'avons vu, de règle d'insérer dans leurs chartes des clauses qui les exposent aux modifications que la législature voudrait faire peser sur elles, même au rappel de ces chartes, sans indemnité.

Les corporations privées, très rares, il y a trente à quarante ans, aux États-Unis, se sont extrêmement propagées depuis, comme un des plus puissants leviers de la fortune publique. Un juge de l'Illinois, siègeant dans une affaire privée, énonça le fait fort curieux, « que la législature de cet État avait, dans une seule session, accordé autant de chartes de corporation qu'on aurait pu en trouver dans le monde entier, au commencement de ce siècle (1) ». Cette

(1) Dillon, *Commentaries on the law of municipal corporations*, vol. I, § 37

page d'histoire révèle la présence, sur ce point des États-Unis, d'un foyer d'activité considérable, en même temps qu'elle soulève bien des questions intéressantes et nouvelles de droit public et privé.

Il faut bien se garder de confondre une corporation privée avec une corporation publique. On ne reconnaît celle-ci qu'à ce trait caractérisque, qu'elle ne reçoit aucun mélange d'intérêt étranger. L'autre, au contraire, est purement privée, même lorsque l'un de ses buts est d'intérêt public. Ainsi, une compagnie de chemin de fer entreprend une ligne qui doit traverser une ville ou un territoire sur un parcours d'une étendue quelconque : l'entreprise est bien d'intérêt public, mais un autre intérêt s'y greffe, celui de l'entrepreneur, c'est-à-dire des actionnaires; dès lors, ce n'est plus qu'une corporation privée.

SECTION IV

Des corporations municipales.

On forma des corporations municipales dans le but de réglementer l'action des groupes de population répandus de divers côtés et se multipliant sans cesse, en leur attribuant des pouvoirs politiques pour l'administration de leurs propres affaires municipales. En même temps on les faisait participer ainsi au gouvernement général par la voie représentative proportionnelle, à la charge de ne point franchir les limites de territoire et de pouvoir qui leur furent reconnus, de manière à les rattacher par un lien commun au gouvernement de l'État ou de l'Union.

Le droit d'incorporation appartient, comme on l'a vu, à la législature représentant l'État. Lorsque les premiers groupes de population s'établissent sur un point, ils restent plus ou moins longtemps sans incorporation (*unincorporated*); mais lorsqu'ils croient le moment venu de sortir de cette condition inférieure, les settlers demandent à recevoir le baptême légal de l'incorporation qui leur est nécessaire pour acquérir l'existence politique dans

l'État (1). L'incorporation municipale est accordée ou refusée, suivant les cas. L'un des moyens d'y réussir est de recourir au cadastre et de faire dresser le plan du territoire sur lequel un groupe s'est établi ; puis on procède au dénombrement de la population. L'on réunit toutes les pièces propres à édifier la législature sur la légitimité de la demande d'incorporation dont les termes mêmes lui sont soumis. Un comité en est saisi, et si, sur son rapport, il est démontré que la population et son territoire réunissent les conditions voulues, l'incorporation est prononcée. A très peu d'exceptions près, aucun chiffre précis de population n'est exigé pour former un village ou une town. La législature est seule maîtresse d'apprécier les questions d'opportunité.

(1) Les towns dans la Nouvelle-Angleterre ne furent pas formellement incorporées avant 1785 dans le sens que l'on donne aujourd'hui à cette expression. V. Dillon, *Commentaries*, note du § 28, p. 36.

CHAPITRE II

DÉVELOPPEMENT PROGRESSIF DU GOUVERNEMENT MUNICIPAL. — PLANTATION. — BOROUGH. — VILLAGE. — TOWN. — TOWNSHIP. — CITÉ. — COMPOSITION TERRITORIALE ET POPULATION DES TOWNS ET DES CITÉS.

Avant d'aller plus loin, suivons la marche des faits qui indiqueront le point d'avancement des diverses corporations municipales.

Le mot *plantation* fut d'abord en usage dans la Nouvelle-Angleterre, à ses débuts. Dans l'Ouest, plus tard, cette expression a été remplacée par celle de *settlement*. L'une et l'autre donnent l'idée d'un premier établissement de quelques immigrants dans un district. Au Sud, *plantation* signifie une certaine étendue de terre cultivée. Les *boroughs* ne sont guère pratiqués aujourd'hui que dans peu d'États, particulièrement en Pennsylvanie. Cette appellation correspond à peu près à celle de *village* employée dans d'autres États. Le village est composé, à l'origine, de quelques habitations groupées sur un territoire restreint, assez souvent près d'une station de chemin de fer, d'un relais de poste ou d'une manufacture. Si ce petit groupe vient à s'élargir et à nécessiter, par ses accroissements, une administration séparée, il cherche à obtenir une charte d'incorporation qui le détache de la township dont il est une dépendance; mais il a besoin de l'assentiment des habitants de celle-ci, assentiment sans lequel sa pétition ne serait point écoutée. S'il ne survient aucune opposition, la législation peut y faire droit et ériger le groupe en corporation municipale, au moyen d'une charte, qui décrit ses limites territoriales, ses pouvoirs très limités, son mode d'administration, et qui règle les conditions de sa séparation d'avec

la township, s'il ne maintient entre eux quelques rapports particuliers.

Le *borough* ne présente guère à l'esprit d'autre idée que celle d'un village plus ou moins amplifié, ne rayonnant pas au delà de son petit territoire, à une distance plus ou moins éloignée du centre de la township aux dépens de laquelle il s'est formé. Ses débuts ont beaucoup de rapports avec ceux du village. Quelquefois aussi ils prennent naissance dans des circonstances particulières : une township est incorporée, des immigrants se présentent pour augmenter la population. Ils se répandent de divers côtés; mais un groupe plus serré s'établit et s'agglomère à l'extrémité des limites de la township, s'il n'anticipe point sur le territoire d'une autre. Il n'a que peu ou point de rapports avec les habitants originaires. Bientôt il cherche à séparer ses intérêts d'avec ceux de la township, et il suit la même marche que celle prise par les habitants du village pour obtenir une charte qui en fait un corps municipal séparé.

Quelquefois, village et borough restent *unincorporated,* c'est-à-dire sans incorporation, tant qu'ils n'ont pas réuni le nombre d'habitants, l'étendue du territoire exigés par la législature, et qui sont inégalement fixés dans chaque État. Parfois même, une fois incorporés, ils conservent leur titre originaire, ce qui empêche de les classer dans des catégories régulières. Il y a dans la Nouvelle-Angleterre et ailleurs, des villages non encore incorporés, qui n'ont qu'une existence de fait, sans droits politiques, sauf quelques pouvoirs de conservation qui leur sont accordés.

Les constitutions et les lois de divers États font mention de villages et de boroughs. Ces appellations se rapportent souvent à un état primitif calqué, en quelque sorte, sur l'organisation des cités.

Lorsque les villages et les boroughs sont devenus des centres d'affaires actifs, comme population, ou comme industrie, ils comportent un régime administratif plus compliqué que le système municipal appliqué d'abord; les

habitants sollicitent alors de la législature de l'État leur transformation politique en towns ou cités.

La *town* est le gouvernement local primitivement fondé dans le Massachusetts; son objet primitif fut pour les habitants de s'abriter contre les attaques des Indiens, de se serrer les uns contre les autres, de pourvoir aux besoins des églises et des écoles. Ainsi, au lieu de s'éparpiller, ils se concentrèrent dans un étroit voisinage par towns et villages au milieu de leurs possessions. Ils s'administraient ainsi rudimentairement, délibérant sur leurs intérêts communs, qui étaient encore bien minimes, et cherchant à faire face à leurs besoins par des taxes qu'ils s'imposaient à eux-mêmes (1), dans un intérêt municipal et gouvernemental. Tel est son nom originaire, c'est-à-dire un groupe d'hommes formé sur un petit territoire dont les limites sont précisées, et qui, sous un nom spécial, a été incorporé avec le territoire lui-même, pour pratiquer, tous, individuellement et directement, le gouvernement de leurs affaires locales. On les incorpore pour faire partie du gouvernement général de l'État.

Le mot *township* a été employé plus tard, principalement dans l'Ouest, comme équivalent du mot town, encore bien que dans le langage des lois de l'Union, ce mot ne fût d'abord en usage que pour désigner un espace de territoire assez étendu et délimité, destiné à recevoir des towns.

Le mot *city*, inconnu dans la pratique pendant très longtemps (2), est employé fréquemment aujourd'hui, par suite de l'extrême abondance de la population des États-Unis, se répartissant par groupes nombreux. Il exprime l'idée d'une agglomération plus ou moins considérable d'hommes sur un point donné du territoire d'un État, dont les limites sont fixées. Lorsque cette population s'est bien assise et qu'elle s'élève à un chiffre donné, avec une suffi-

(1) Voir *Undervood*, dans le PUTNAM'S *Magazine*, de 1855. — (2) On voit cependant, en 1784, deux cités, l'une à New-Haven, l'autre à London (Connecticut). PALFREY, vol. II, p. 12, note.

sante ampleur de territoire, elle sollicite de la législature de l'État sa transformation de l'état de *twon* en celui de *city*. Une fois les conditions requises par la législature réalisées, celle-ci incorpore la cité, en lui imposant des conditions en rapport avec son nouvel état.

La town dans le Massachusetts fut ainsi qualifiée par une imitation des errements de l'Angleterre. Mais au lieu d'être une institution royale privilégiée, on ne l'admit que comme une émanation du gouvernement colonial, sans pouvoirs fixes, ainsi qu'il arrive lors de la fondation d'un empire, mais avec quelque latitude d'action dont l'histoire n'a point conservé la trace. La town fut ensuite copiée dans les autres colonies de la Nouvelle-Angleterre, placées dans des conditions identiques. Il en résulta pour cette région une physionomie à part qu'elle a conservée depuis, en grande partie au moins, et qui lui fait le plus grand honneur. On n'entendait point investir ces petits groupes de pouvoirs substantiels; on voulait, avant tout, maintenir la base religieuse puritaine, exclusivement puritaine. Comment y réussir, si on laissait aux habitants une pleine liberté d'émission de la pensée? Non seulement on n'y songea point; mais au contraire l'esprit de secte domina et ne laissa le droit d'élection qu'aux freemen, membres de l'Église ; on ne leur abandonna même, après quelques années d'existence de la colonie, que les *trivial things* (1), c'est-à-dire des objets de peu d'importance. Cependant des réclamations s'élevèrent parmi ces privilégiés, et la Cour générale (législature), alors omnipotente, comprit qu'elle ne pouvait seule absorber tous les intérêts, et qu'il lui fallait remettre aux habitants des towns, dûment qualifiés, l'administration de leurs affaires locales. Elle réalisa ce progrès par un acte mémorable du 3 mars 1636 (2), c'est-à-dire de six ans après la fondation du Massachusetts, et seize ans après la création de New Plymouth.

(1) Winthrop, *History of New-England, with notes* by Savage (Boston, 1853), vol. Ier, p. 243. — (2) Palfrey, *History of New-England*, vol. I, p. 434.

Cet acte porte, entre autres dispositions, celle-ci : « La Cour générale considérant qu'il y a beaucoup de circonstances dans lesquelles les towns sont seules intéressées, et désirant confier à celles-ci pleine autorité pour les régler elles-mêmes, sans le concours du gouvernement général, ordonne qu'à l'avenir, les freemen de chaque town auront le droit, par des résolutions prises à la majorité, de disposer de leurs terres, de leurs bois communaux, de faire des concessions de lots et de prendre toutes les mesures qu'ils jugeront utiles pour leurs arrangements intérieurs, pourvu qu'ils ne s'écartent point des lois et des statuts de la Cour générale, sauf à recevoir, de temps à autre, des pouvoirs plus étendus, à mettre d'accord avec le bien public. » « L'on fit ainsi, des towns, dit un historien américain, des gouvernements distincts les uns des autres et en même temps des parties d'un même gouvernement. »

Les habitants électeurs se réunissaient fréquemment dans des town-meetings, pour discuter les affaires municipales et prendre les résolutions qu'elles exigeraient, sans être soumis à une approbation supérieure. La décentralisation se trouva, dès lors, dans cette région des colonies anglaises d'Amérique, la base du gouvernement général; mais la démocratie n'y fut pas appliquée pleinement, puisque l'on écartait des assemblées délibérantes locales (town-meetings) à peu près les 4/6[es] des habitants, pour cause religieuse comme le rapporte un contempoaain (1). Du reste à cette période de l'histoire de ces colonies, où rien n'est encore méthodiquement classé, l'on voit souvent la Cour générale, malgré l'acte de 1636, mettre la main à des affaires qui seraient aujourd'hui considérées comme purement municipales. On a déjà vu que la qualité de membre de l'Église comme condition de l'exercice des droits politiques disparut, par ordre du roi Guillaume (1691) et fut remplacée par une taxe qui continua d'éloigner de la participation aux affaires locales un grand nombre d'habitants

(1) Voir LECHFORD, *Plain dealings or news from new England*, 1642, p. 73, comp. 19.

non soumis à l'impôt (1). C'est dans cette acception très restreinte qu'il faut entendre le mot peuple dont Tocqueville s'est servi à tort, sans se rendre compte du génie des institutions de ce temps-là. Ce n'est donc pas au Puritanisme ni à ses doctrines qu'il faut faire hommage de cet affranchissement du gouvernement autoritaire fortement trempé de l'esprit de secte, mais au Roi, qui l'imposa aux Puritains.

Quoique le Maryland et la Pennsylvanie eussent reçu, à l'origine, des gouvernements très libéraux donnés par lord Baltimore et par Penn, les institutions locales ne se ressentirent guère de ce début. La décentralisation n'y descendit pas au delà du comté. Il en fut de même dans les provinces plus éloignées au sud, par les motifs rapportés plus haut.

Il y a de grandes inégalités entre les towns ou townships, soit comme superficie, soit comme nombre d'habitants. Dans les États de la Nouvelle-Angleterre surtout, qui sont enfermés dans un petit territoire où la population est fractionnée autant que possible en towns, cités, villages, etc., les habitants peuvent pratiquer la vie politique des towns plus aisément que dans les nouveaux États, d'une étendue beaucoup plus considérable, et peuplés en grande partie d'hommes d'origine très variée, éparpillés sur de grandes étendues. Les anciens États visaient moins à l'uniformité qu'on ne le fait aujourd'hui; ils étaient souvent en querelle pour des délimitations de territoire; avec le temps seulement ils arrivaient à pacifier leurs rapports par des concessions réciproques. Mais du moment où le gouvernement de la Confédération voulut faire ressource de l'immense territoire du Nord-Ouest qui était destiné à former cinq États, l'on procéda avec plus de soin en cette matière. Déjà l'Ordonnance de 1784 prescrivait, pour former une township, un carré de 6 milles en tous sens, correspondant aux quatre points cardinaux, et contenant en superficie 23,040 acres. Cet

(1) Hildreth, *History of the U. S. of America*, vol. II, p. 144.

arrangement, qui n'avait en vue qu'un mode plus satisfaisant que ceux essayés précédemment, pour l'aliénation du domaine public, fut trouvé si satisfaisant qu'il servit de type pour la composition des towns à incorporer dans les États qui devaient se former successivement sur diverses parties du territoire des États-Unis. Cependant il n'existe et ne peut exister aucun règlement fixe quant à la contenance superficielle ; car, d'un côté, la variété de configuration des territoires, l'intersection de plusieurs de leurs parties par des routes, des rivières, par des terres possédées par les Indiens, sont des obstacles naturels à l'uniformité. D'autre part, les constitutions et les lois de bon nombre d'États prévoyent le cas où des townships viendraient à être partagées, amoindries ou étendues, pour répondre à certaines combinaisons, notamment quand il s'agit de créer à leurs dépens et sur leurs territoires des villages des boroughs, etc. Ces groupes, destinés eux-mêmes à devenir des corporations municipales, réduisent nécessairement les noyaux primitifs. Il devenait donc impossible de rendre stable des limites sujettes à tous ces changements.

CHAPITRE III

DIFFÉRENCES D'ORGANISATION DES CORPORATIONS MUNICIPALES.

Les corporations municipales n'étant que de simples auxiliaires des gouvernements d'États (1), aucune d'elles ne peut exercer d'autres et plus amples pouvoirs que ceux décrits limitativement dans sa charte, et, si un doute s'élevait sur l'étendue de ces pouvoirs, l'interprétation s'en ferait par l'autorité judiciaire, dans une instance réelle ou fictive, et toujours dans un sens restrictif, attendu qu'il s'agit de faveurs spéciales qui ne doivent recevoir aucune extension.

La cité est l'échelon le plus élevé auquel puisse parvenir l'individualité municipale.

Un des traits caractéristiques qui différencient les villages, boroughs et cités incorporées, des towns de la Nouvelle-Angleterre, consiste en ce que les premiers ne sont point admis à faire participer le peuple au gouvernement de leurs affaires locales. Leur rôle se borne à élire les membres d'un ou deux conseils administratifs qui les représentent, tandis que tout autre est le rôle des citoyens de la town, qui exercent eux-mêmes, dans des town-meetings, les pouvoirs dont le statut les gratifie.

Il y a entre les corps municipaux dont il est question ici une gradation qui influe sur leur organisation intérieure. Les villages et boroughs, moins populeux que les cités, ont un gouvernement plus simple, en rapport avec leurs besoins. Ils sont ordinairement administrés par un maire (*burgess*) et par un comité composé de quelques membres seulement, entre lesquels les pouvoirs essentiels sont ré-

(1) Dillon, § 118.

partis, avec les limitations et les restrictions que comporte une sage liberté de gouvernement.

Quant aux cités, où s'agitent des intérêts plus graves et multiples, où les antagonismes sont ardents et les mauvaises passions audacieuses, où la classe inférieure réclame une constante sollicitude, où la santé publique et l'ordre nécessitent souvent des mesures promptes et énergiques, le gouvernement municipal a besoin d'organes plus nombreux, d'intelligences élevées et dévouées, d'une plus grande variété d'aptitudes dans les représentants de la population. Aussi les chartes, qui les créent et les organisent, confèrent-elles à ceux-ci une autorité plus ample qu'aux villages et boroughs.

Tous les cas non prévus dans les chartes de corporation municipale sont réservés ; tel est le motif pour lequel elles ont constamment recours aux législatures pour être autorisées à faire face à diverses éventualités. Ces autorisations peuvent être accordées ou refusées suivant les circonstances ; car le pouvoir législatif domine tous ces groupes municipaux qui ne sont, en réalité, que des instruments de gouvernement fonctionnant localement.

L'organisation de la cité est une copie réduite de celle de l'État. Les pouvoirs municipaux y sont inégalement distribués, et cette distribution manque d'uniformité; car chaque État est maître de son régime intérieur. Ici, le conseil de la cité est composé de deux chambres, inégales en nombre et en importance : l'une qualifiée *board of aldermen*, l'autre appelée *common council*. Ailleurs il n'y a qu'un seul *council*. Mais quel que soit le mode de composition du conseil de ville, ses membres ne représentent chacun qu'une partie de la cité. L'on répartit, en effet, leur population par districts (*wards* ou *precincts*) et chaque district ou *ward* élit un ou plusieurs de ces conseillers.

Le pouvoir exécutif de la cité est le maire (*mayor*), assisté de plusieurs chefs de service. Il joue, dans une mesure restreinte, et toute locale, le rôle du gouverneur dans

l'État, mais quelquefois sans le droit de veto (1). Ce fonctionnaire représente une généralité d'intérêts; il est élu par tous les électeurs de la cité.

Dans l'économie de cette sorte de gouvernement, s'il est composé de deux chambres, la première occupe une situation plus large que la deuxième à cause de la variété et de l'ampleur de ses pouvoirs, qui participent tout à la fois de l'ordre législatif et de l'ordre exécutif. La deuxième, au contraire, ne fait que partager avec la première le pouvoir délibérant, en restant étrangère, généralement au moins, aux actes d'exécution. Lorsque le *city council* n'est formé que d'une seule chambre, elle absorbe à elle seule tous les pouvoirs qui, ailleurs, sont confiés à deux corps. Le maire, dans les deux cas, voit son domaine fort envahi par le pouvoir délibérant et par des commissions qu'on a greffées plus ou moins heureusement sur ce vieux tronc municipal. L'esquisse que nous présenterons dans un des chapitres suivants du gouvernement de la cité de New-York donnera une idée du gouvernement des grandes cités américaines, tel qu'il tend à être organisé actuellement.

(1) Le maire a droit de veto sur les résolutions du *board of aldermen* dans la cité de New-York ; voir la loi sur l'organisation de cette cité de 1882, § 75.

CHAPITRE IV

DE LA SUBORDINATION DES CORPS MUNICIPAUX A L'ÉTAT. DE L'INCORPORATION.

Les corporations municipales n'ont jamais eu de droits primordiaux ni d'autorité à elles propre, en vertu d'une prétendue indépendance originaire, imaginée par Tocqueville (1). Tout au contraire, elles ne possèdent aucun droit qui ne leur ait été octroyé par la loi; car une town n'est qu'une faible partie du gouvernement de l'État (2). L'État est le souverain dans ses rapports avec le comté et les towns. Il dicte des lois et n'admet aucune autorité parallèle, et bien moins encore, supérieure à la sienne. Ses lois sont paternelles, il est vrai; il en est même de si conformes à l'essence du gouvernement démocratique, qu'il serait difficile, pour ne pas dire impossible de les modifier, à plus forte raison de les supprimer. Mais la plénitude de l'autorité lui appartient, à moins de restrictions inscrites dans la constitution de l'État. Sous son égide, les corporations municipales font usage, directement ou indirectement, des pouvoirs qui leur ont été concédés. C'est la loi, en effet, qui les incorpore, qui prescrit leur mode d'organisation, énumère leurs franchises, ordonne la marche à suivre par la town, règle les town-meetings, circonscrit leur cercle d'action, institue les fonctionnaires qu'elles auront à élire et ceux qu'elles ne peuvent se dispenser d'élire, et leur attribue des pouvoirs spéciaux; c'est encore la loi qui soumet les towns et leurs fonctionnaires à des pénalités, faute par eux de s'être con-

(1) *De la démocratie en Amérique*, vol. I, p. 107. — (2) *Connecticut reports*, 139.

formés à ses prescriptions (1). L'ensemble du droit public sur ce sujet manifeste, d'une manière incontestable, la subordination de la town à l'État.

C'est par suite de l'incorporation que la town exerce la vie politique, et ce, d'une manière limitative, comme territoire et comme pouvoirs locaux. L'incorporation embrasse tout à la fois les habitants et le territoire. C'est l'ensemble de ces deux éléments qui est incorporé, non pas les habitants seulement, ou leurs fonctionnaires ou conseils représentatifs, à la différence de la pratique anglaise qui, avant la réforme de 1835, investissait ceux-ci de certains droits pour le bénéfice de la town. Ici les fonctionnaires ne sont que les agents de la corporation, distinction à retenir, à cause de la division de la responsabilité à faire entre eux et la corporation. Aujourd'hui, il serait difficile de rencontrer une town quelque peu importante qui ne fût pas incorporée. Les faveurs attachées à cet état poussent les populations à en solliciter le bénéfice pour peser utilement dans la balance des intérêts généraux de l'État et de l'Union, non moins que pour être habiles à gérer elles-mêmes, privativement, leurs affaires communes. Les chartes d'incorporation étant la propre constitution des corporations municipales, la rédaction doit en être méditée et formulée avec soin, si l'on veut prévenir les inductions contraires à tirer du texte même de ces actes. Trop souvent des lacunes, des textes confus, des rédactions ambiguës s'y rencontrent, qui donnent naissance à de graves difficultés, qu'il eût été facile d'éviter.

Toutes les corporations municipales sont créées dans un intérêt public, et particulièrement dans leur intérêt individuel, mais toujours subordonné à d'autres. « Il est impossible, dit un auteur américain, de donner une idée exacte de la nature et des particularités d'une corporation municipale, car rien dans la loi n'est plus complexe et plus abstrait. Un autre caractère complexe consiste dans

(1) Voir *General statutes of Massachusetts*, ch. XVIII et *Revised statutes of Connecticut*, p. 526, 528.

la variété et la diversité des pouvoirs confiés à chaque corporation municipale, ce qui leur imprime une nature extrêmement composite (1). »

La fonction première de la corporation est de gouverner seule ses propres affaires; mais la pratique constante des États est d'en faire aussi un instrument de gouvernement, dont les fonctions ne découlent pas strictement de leur nature locale et municipale; ce sont en réalité des pouvoirs d'État attribués à des fonctionnaires municipaux dans des limites territoriales déterminées. En théorie, ces deux classes de pouvoirs sont distinctes l'une de l'autre; mais la limite qui les sépare est souvent difficile à tracer.

On entend par pouvoirs d'État des pouvoirs de police et d'autres analogues. L'administration de la justice, la conservation de la paix publique, quoique confiées à des agences locales, n'en sont pas moins des matières d'intérêt public, tandis que la mise à exécution des *by laws* municipales, telles que l'établissement des travaux de gaz et de l'approvisionnement d'eau, les égouts, etc., sont des sujets qui appartiennent particulièrement à l'administration municipale, séparément de l'intérêt général (2). La réunion de ces pouvoirs distincts dans la main des officiers municipaux crée des difficultés de plus d'une sorte dont on cherche à s'affranchir, en détachant, surtout dans les grands centres de population, les fonctions de police des fonctions municipales, et en les confiant à des officiers d'État. Il est réservé à la législature de chaque État de créer des fonctionnaires spéciaux, non pas élus, mais choisis par le pouvoir exécutif, pour exercer ces attributions particulières, en en laissant néanmoins les émoluments à la charge des municipalités (3). Il dépend donc de la législature de diviser ou de réunir ces fonctions, de les attribuer à un agent municipal ou à un agent de l'État, l'un élu par le peuple, l'autre choisi par le chef de l'État. La division des attributions met deux agents d'origine différente en antago-

(1) Dillon, *Commentaries ou municipal corporations*, vol. I, § 21. — (2) Dillon, vol. I, § 58. — (3) Le même, vol. I, § 60.

nisme l'un envers l'autre, et la distinction des matières qui appartiennent à l'un ou à l'autre d'entre eux est parfois un sujet plein de difficultés, qu'il n'est pas toujours aisé de trancher.

Le droit d'incorporer, appartenant au pouvoir souverain, ne peut être délégué, même dans des proportions minimes, aux groupes disséminés composant l'État; cependant on voit des législatures investir les towns et les cités d'une partie de leur autorité, pour l'appliquer localement, notamment en ce qui concerne l'autorité de faire des *by laws*, dont nous parlerons plus loin. En principe rigoureux, cette délégation ne serait point admissible; « mais, dit un savant juriste américain, il en est de cette règle comme de beaucoup d'autres, dans notre système complexe et artificiel; elle comporte de nombreuses exceptions (1) ». Il est parfaitement établi, en effet, que dans bien des cas, une certaine part du pouvoir législatif est transmissible aux comtés et aux municipalités. On dirait même que cela dérive moins d'une délégation que d'une force de choses créée par la décentralisation. Ces pouvoirs semblent moins appartenir à la législature qu'aux comités et aux fonctionnaires locaux. Si celle-ci intervient parfois, c'est pour restreindre et contrôler l'action locale, quand des raisons politiques et la crainte d'abus nécessitent son intervention (2).

Une charte d'incorporation privée doit être acceptée par ceux qui l'ont sollicitée, car c'est un contrat législatif. Il en est autrement de la charte municipale, qui est un acte d'indépendance de la puissance souveraine, fait en vue de l'intérêt public. Les pouvoirs conférés aux corporations municipales à la charge de diverses obligations ne privent point la législature d'un droit supérieur sur la population de l'État. Elle a, au contraire, toute autorité pour amender les chartes municipales, agrandir ou réduire leurs pouvoirs, étendre ou restreindre leurs frontières, amalgamer deux municipalités en une seule, dominer leur action quand elle

(1) Sedgwick, *Treatise*, p. 463. — (2) Cooley, *Treatise*, § 191.

est jugée imprudente, impolitique ou injuste. L'autorité de l'État est si absolue relativement aux corporations municipales qu'il peut même les abolir lorsqu'il le juge utile, dans son omnipotence, sans consulter la convenance des habitants, sans prendre leur avis, sans leur accorder aucune indemnité (1). Une charte, n'étant qu'un instrument de gouvernement, ne confère que des droits révocables suivant que l'État le juge utile à l'intérêt général. Le seul recours de la population ne pourrait se trouver que dans la constitution de l'État, si elle restreignait, sur ce point, l'action de la législature. Mais cette base venant à manquer, les citoyens lésés par cette mesure ne pourraient y trouver remède que dans le droit de suffrage aux élections annuelles qui leur permet de changer les membres de la législature, et d'imposer aux nouveaux élus un mandat favorable à leurs prétentions.

Cette condition subordonnée des corporations municipales est très bien expliquée par Cooley, dont nous transcrirons ici l'opinion (2) :

« Les comtés et les townships ne possèdent pas ordinairement des pouvoirs de corporation tels que les confèrent des chartes spéciales. Ils existent en vertu des lois générales de l'État, qui partagent leurs territoires en divisions politiques, pour le bon fonctionnement du gouvernement, et exigent des habitants de ces circonscriptions l'accomplissement de certains devoirs publics qui sont comme une partie des ressorts de l'État. Pour leur faciliter l'accomplissement de ces devoirs, la loi les a investis de divers pouvoirs de corporation, dans un but de décentralisation. Par cette raison, ils ne peuvent pas plus décliner les obligations mises à leur charge, qu'ils n'ont le droit de refuser d'exercer ces pouvoirs. La législature affirme que cette division de l'État est essentielle dans un gouvernement républicain et que les charges qu'elle crée forment une partie intégrante et nécessaire du fardeau que les citoyens

(1) DILLON, *Commentaries*, vol. 1, § 54 et COOLEY, *Treatise*, § 192. — (2) COOLEY, *Treatise on constitutional limitations*, 2e édit., p. 240.

doivent supporter pour le maintien et la perpétuité de la liberté constitutionnelle. Leurs fonctions sont donc d'une nature publique ; ils ne peuvent prétendre que leurs rapports avec l'État impliquent une sorte de contrat, à raison de leur incorporation, excepté ceux résultant de la bonne foi qui ne permettraient point à l'État de s'emparer des propriétés qu'ils auraient acquises à l'aide de taxes levées sur eux-mêmes, ou de toute autre manière, pour leur organisation. C'est à raison de cette situation particulière que les townships généralement sont qualifiées *quasi-corporations*, pour les distinguer des corporations en général, qui possèdent complètement les fonctions d'un être artificiel. »

Ailleurs, ce savant magistrat ajoute :

« Comme les organisations municipales sont de simples auxiliaires du gouvernement de l'État pour l'importante affaire de l'administration locale, la législature peut les créer à volonté, suivant qu'elles les juge utiles et nécessaires, et elle possède le pouvoir de les supprimer, sans s'arrêter à la considération de savoir quel est, sur ce point, le désir des localités incorporées (1). »

Il y a loin, on le voit, de ces principes autoritaires à la prétendue indépendance des townships affirmée par Tocqueville, qui s'égare jusqu'à dire que la souveraineté du peuple dans la commune (town) est non seulement un état ancien, mais un état primitif (2). L'histoire proteste contre cette étrange théorie.

(1) Cooley, § 118. — (2) *De la démocratie*, vol. I, p. 101.

CHAPITRE V

DES DIFFÉRENTES SORTES D'INCORPORATIONS.

L'incorporation des corps municipaux, de même que celle des corps d'un caractère privé, est une création relativement moderne. Pendant longtemps, les lois qui la consacraient étaient très rares ; on les comptait, même en Angleterre, où elle était l'objet de la faveur royale. Puis, elle arriva en Amérique comme un des plus puissants leviers de la fortune publique. Elle s'y développa avec le temps et fait partie aujourd'hui de la législation admise dans bon nombre d'États.

Aucune formule sacramentelle n'est exigée pour conférer l'incorporation aux municipalités. L'emploi de ce mot n'est même point obligatoire, si le fait peut s'induire des termes de la charte. Mais il faut que les expressions d'où on ferait dériver l'incorporation soient assez nettes pour ne laisser aucun doute dans l'esprit. C'est ce qu'on appelle incorporation par implication (*induction*) (1).

Cependant il y a des conditions essentielles en dehors desquelles l'induction serait impossible, à savoir, le droit de la corporation à la succession perpétuelle, celui de faire des contrats et de paraître en justice comme demandeur et défendeur. Ces attributions sont indispensables pour faire préjuger l'incorporation.

On admet encore des incorporations par prescription, c'est-à-dire par une longue possession d'état continue ; mais elle doit toujours laisser préjuger dans le passé une origine régulière qui se serait perdue dans la nuit des temps.

(1) Dillon, vol. I, § 42, 43.

Cette sorte d'incorporation est très rare aujourd'hui (1).

Autrefois, les incorporations se faisaient par des actes particuliers pour chaque corporation, sans plan arrêté, sans règles fixes. Telle fut la cause première des faveurs exceptionnelles accordées aux unes, refusées aux autres, et des actes de concession qui étaient le prix des privilèges accordés, en violation du principe démocratique de l'égalité qui doit être la base du gouvernement. Cependant le danger grandissant par le froissement des intérêts sacrifiés, divers États prononcèrent la suppression des chartes spéciales, et y substituèrent un système d'incorporation par voie d'actes généraux qui abritent sous leur égide tous les intérêts similaires, en les soumettant à une loi unique (2). Cette loi générale prévoit les circonstances applicables à la diversité des intérêts ; et elle statue en conséquence, en imposant à tous des obligations à observer dans des limites précises. Elle varie naturellement d'un État à l'autre, eu égard au génie des populations, à leurs besoins, à leurs rapports de commerce et d'administration intérieure. Dans ce régime, la législature n'est point apte à vérifier si l'observation de ses prescriptions a été suivie ; elle peut charger des commissaires spéciaux de ce contrôle et faire appel, au besoin, aux cours de justice. Défense est faite aux législatures d'accorder aucune modification au statut général, seul moyen de maintenir l'égalité et l'uniformité dans les lois municipales et économiques. Quelques États n'ont point adopté ce système. Il l'ont même formellement repoussé (3) ; mais là où il est appliqué, il paraît répondre aux besoins des populations qui y sont soumises. Si certains changements y sont apportés, ce n'est que par mesure d'intérêt général, abstraction faite des intérêts privés.

(1) Dillon, vol. I, § 84, note. — (2) Dillon, § 41. — (3) Constitution du Wisconsin, art. 4, § 23.

CHAPITRE VI

DES QUASI-CORPORATIONS.

Il y a encore une distinction à faire entre les corporations proprement dites et les quasi-corporations. Les premières sont créées par des statuts spéciaux ou généraux qui déterminent d'une manière fixe leur condition dans l'État. Quant aux quasi-corporations, il y en a de plusieurs sortes; un comté est classé dans cette dernière catégorie, quoique n'étant pas une corporation municipale; il forme au contraire une branche de l'État et n'a pas besoin d'incorporation, mais il reçoit des pouvoirs plus ou moins étendus sur les corporations. A raison de cette circonstance, il est qualifié quasi-corporation. Les towns dans la Nouvelle-Angleterre ont aussi ce caractère. Elles n'avaient point de pouvoirs classés; elles ne recevaient que ceux qui leur étaient octroyés de temps à autre, suivant leurs besoins; d'autre part, elles n'avaient point de fonds de corporation: à ce double titre, on les appelle quasi-corporations. On classe encore assez souvent parmi les quasi-corporations les districts d'école et ceux des routes; ce sont de petites corporations n'ayant que des pouvoirs très limités pour un seul objet : l'instruction publique ou les routes. Ces services sont souvent confondus dans l'administration générale de la town et ne forment point de corporation; mais dans divers États où les towns et les cités ont pris de grandes proportions, l'on a jugé utile de créer des corporations particulières pour ces services spéciaux, dans diverses municipalités. Les *school districts*, par exemple, n'ont que le pouvoir de construire et entretenir les bâtiments d'école, de présenter à la législature le devis des dépenses à faire

pour ce service dans le comté à fin de mettre à exécution les résolutions prises concernant les écoles (1).

La différence d'appellation de ces divers corps dérive aussi de cette considération, que les comtés, les *school* et *road districts* sont des créations involontaires, car elles n'ont point été provoquées par ceux qui en sont chargés. Leur incorporation n'a en vue qu'un intérêt d'État et n'a rien d'exclusivement municipal.

(1) Dillon, § 22, 23, 24.

CHAPITRE VII

DES TOWNS DANS LA NOUVELLE-ANGLETERRE.

Les auteurs classent à part les towns de la Nouvelle-Angleterre dont les origines et les pouvoirs sont tout différents de ceux des autres towns aux États-Unis. Nous allons en donner une esquisse.

Le chief-justice de la Cour suprême du New-Hampshire, saisi d'une affaire où l'on cherchait à établir une similitude entre les corporations municipales des États-Unis et celles d'Angleterre, réfutait ainsi cette proposition : « Il n'y a pas d'uniformité de pouvoirs et d'obligations entre les unes et les autres. Les corporations anglaises n'ont pas été créées en vue d'un intérêt public par une loi générale; leurs pouvoirs et les charges qui y sont inhérentes dépendent d'une concession individuelle. Elles tiennent leurs franchises de corporation de la Couronne à la charge d'exécuter certaines conditions dont l'inobservation entraînerait une confiscation de leur statut. Elles ont, sous le rapport de certains services publics, une analogie avec les corporations privées qui ont aussi des devoirs publics à remplir et dont quelques-unes exercent des droits publics. Mais, elles sont toutes différentes des nôtres, qui composent des divisions générales, politiques et territoriales du pays, avec des pouvoirs et obligations uniformes, définis et variés, conférés de temps à autre par la législation générale. Les towns dans la Nouvelle-Angleterre ne tiennent pas leurs pouvoirs ordinairement d'un acte du gouvernement d'après une concession faite à une corporation individuelle, ou en vertu d'un contrat passé avec le gouvernement, ou d'après une condition expresse ou implicite. Elles ne donnent point leur assentiment, en qualité de

corps incorporé, aux lois qui leur imposent des devoirs publics ou fixent leurs limites territoriales, etc. (1). »

De cette définition, il résulte que les towns dans la Nouvelle-Angleterre sont, non pas des corporations, mais des quasi-corporations, ayant cependant des pouvoirs plus étendus que les corporations dans les autres États. Aînsi les citoyens dûment qualifiés d'une town administrent eux-mêmes directement et en personne leurs affaires communes, dans des town-meetings avec l'aide d'officiers municipaux, choisis par eux et parmi eux. Ces agents ne sont que des officiers d'exécution. Là les towns sont chargés du soutien des écoles, des secours à donner aux pauvres, de la confection et de l'entretien des chemins, de la conservation de la paix publique et du maintien de la police intérieure. Les habitants dirigent, en un mot, leurs affaires comme ils l'entendent, pourvu qu'ils ne contreviennent point aux lois de l'État. Ils ont pouvoir de lever et de percevoir des taxes pour subvenir à leurs charges nécessaires et légales. Cette organisation est la même pour tous les États de la Nouvelle-Angleterre. Au point de vue de l'ampleur des opérations dont elles sont chargées, les towns de cette région ont des attributions qui rentrent dans le caractère de l'organisation du comté dans les autres Etats. On y voit aussi des cités incorporées ayant des pouvoirs déterminés, soumises aux mêmes lois que les towns, en tant qu'elles ne répugnent point au statut organique de la cité (2).

Le caractère distinctif des towns dans la Nouvelle-Angleterre est la limitation particulière de leurs pouvoirs. Une town ne peut lever de taxes qu'en se référant au statut qui les autorise et pour en faire l'emploi prescrit. Le pouvoir de la majorité est ainsi limité aux cas prévus et définis par le statut. On a voulu garantir les majorités elles-mêmes contre les entraînements auxquels sont exposés les meilleurs esprits. Par exemple une town autorisée à se

(1) *Eastman* vs *Meredith*, 36, N. H. 284, 290, 1858. — (2) Dillon, § 29.

procurer de l'argent pour les écoles, pour le service divin ou autres charges nécessaires, ne peut en réaliser, même en temps de guerre, pour augmenter la paye des hommes de milice en présence d'un danger d'invasion qu'il faudrait repousser. Il en serait de même s'il s'agissait de lever des taxes pour la construction d'un chemin, qui serait à la charge du comté. Une town est autorisée à réunir des ressources pour couvrir ses charges ordinaires, c'est-à-dire celles qui incombent à l'accomplissement d'une obligation créée par la loi pour la sécurité et la convenance des habitants; elle peut édifier un hôtel de ville, un marché, mais non un théâtre, un cirque ou toute autre place d'amusement qui sont des lieux de plaisir, non nécessaires. Tout changement de destination des fonds votés et leur application à un autre emploi seraient considérés comme une violation du statut (1).

Une autre particularité de la condition des towns dans la Nouvelle-Angleterre mérite une explication à raison du caractère tout exceptionnel qui lui est reconnu par la jurisprudence.

Dans la plupart des États, les towns, les cités, les school et les road districts sont considérés comme des corporations, passibles, à ce titre, des dettes et charges qu'ils ont dûment contractées sur les biens de ces corporations, sans aller au delà. Dans la Nouvelle-Angleterre, au contraire, les towns ont à répondre de leurs engagements, non pas comme corporations, car elles n'ont point été reconnues comme telles, mais à titre de quasi-corporations n'ayant pas de biens incorporés sur lesquels leurs créanciers pourraient exercer leur action en payement. Dans ce cas, d'après une jurisprudence bien établie, les habitants d'une town, dans ce groupe d'États, sont passibles individuellement et sur leurs biens personnels des dettes et charges qu'elle aurait contractées et auxquelles elle ne pourrait faire face. Un des considérants des jugements ren-

(1) Dillon, § 30.

dus en une circonstance de ce genre par la Cour suprême d'un de ces États porte ceci : « Nous avons traité les membres des corporations municipales comme parties, dans la procédure de corporation, et les individualités n'ont pas été considérées comme absorbées dans leurs rapports de corporation. Quoique membres incorporés, on les a traitées comme parties dans ces procès et passibles individuellement du payement des dettes. » Un autre jugement dit que cette jurisprudence remonte à des époques lointaines, en Angleterre où elle a été appliquée, surtout dans les circonstances où la municipalité était reconnue n'avoir aucuns fonds corporés. Deux moyens s'offrent pour le payement d'une dette : ou créer des taxes pour la payer, moyen douteux, car il dépend des habitants de s'y refuser ; ou la voie judidiaire pour les y contraindre. On a voulu rendre ceux-ci personnellement passibles du payement de la dette commune.

Tel est aujourd'hui l'état de la jurisprudence dans la Nouvelle-Angleterre. Cela est d'un caractère si exceptionnel qu'on ne peut comprendre qu'elle subsiste encore aujourd'hui. Mais cette marche ne peut s'appliquer aux towns dépendant d'États où des dispositions de lois particulières rendent obligatoires les taxes pour exécuter les jugements rendus contre les corporations incorporées (1).

(1) Cooley, *Treatise*, §§ 241 à 246.

CHAPITRE VIII

DU POUVOIR DE LA LÉGISLATURE SUR LES CORPORATIONS.

On a vu que le pouvoir de la législature sur les corporations municipales est presque absolu; même il lui est défendu d'aliéner une part quelconque de son autorité. Ainsi elle ne serait point admise à céder à l'une de ces corporations un pouvoir indéfini pour se gouverner elle-même, à sa guise. Les corporations n'ont point de droits immuables et ne peuvent en acquérir en matière civile et politique (1).

La législature a le contrôle et la disposition des fonds et revenus des corporations municipales, à moins que la constitution de l'État n'ait statué autrement. En effet, les pouvoirs accordés à ces corporations ont toujours un but politique ou administratif. Elles ne peuvent élever aucun obstacle à l'action supérieure de l'État. Ainsi la législature a le droit d'enlever aux towns et cités le pouvoir d'accorder des licences pour la vente des spiritueux, lors même que la municipalité en tirerait un profit pour les pauvres. La considération politique domine l'intérêt particulier de charité locale. La législature, gardienne des intérêts généraux, a une autorité complète sur les intérêts subordonnés des corporations municipales (2).

D'un autre côté, la législature n'a pas le pouvoir de forcer une municipalité à contracter une dette ou un engagement sans recourir à la constitution qui peut contenir quelques dispositions à observer, et sans prendre en considération le but à atteindre par ce moyen. C'est ainsi qu'il a été jugé qu'il était hors du pouvoir d'une législature de forcer une municipalité à acheter des terres pour faire un

(1) Dillon, § 97. — (2) Le même, § 73.

parc qui est une dépense d'agrément, non de nécessité (1). Il en serait autrement s'il s'agissait d'un égout dont la suppression intéresserait la salubrité. Ici il y aurait intérêt d'État et la législature pourrait ordonner les travaux nécessaires pour la suppression. Il est reconnu que, en toute matière d'intérêt général, l'État ne peut rencontrer aucune entrave. Il a même une autorité de compulsion pour la réalisation des devoirs locaux, en employant des agents choisis par la législature pour assurer l'exécution de ses ordres.

Il y a, dit un savant auteur, des difficultés pour affirmer le pouvoir illimité de la législature sur les corporations municipales, de même qu'il est à peu près impossible d'en poser les limites. La solution exacte dépend non seulement des dispositions de la constitution de l'État, mais aussi de la nature de la dette que la corporation municipale serait contrainte à contracter. En l'absence d'une clause restrictive de la constitution, une corporation municipale peut être obligée par la législature de construire un pont sur une rivière qui coulerait sur son territoire et à payer les frais de cette opération. Faute de déférer à cet ordre, l'État serait autorisé à faire exécuter le travail par ses agents, aux frais de la municipalité. Ici, l'intérêt public passe avant l'intérêt municipal.

La législature peut ordonner que les towns et cités ne contracteront aucun emprunt sans, au préalable, avoir fait provision pour assurer le remboursement du capital et le payement des intérêts. Cependant si un emprunt avait eu lieu sans consacrer ces garanties, la town ne serait pas moins tenue de rembourser la somme empruntée, si les fonds reçus avaient été employés utilement par la municipalité. Une considération de moralité publique prévaudrait sur l'irrégularité des formes (2).

(1) Les towns n'ont pas le pouvoir d'approprier des fonds pour célébrer la fête du 4 juillet, en se fondant sur l'usage; car la fortune des contribuables ne doit être employée qu'en dépenses utiles. Dillon, § 93. — (2) Le même, § 73, 74.

La législature peut aussi valider par un acte subséquent un acte de la corporation municipale qui serait nul *ab initio*, pourvu que cela ne nuise en rien aux droits des tiers (1).

La législature étant la gardienne de l'intérêt général a un contrôle certain sur la propriété publique et sur les droits subordonnés des corporations municipales. C'est ainsi qu'elle peut autoriser le passage d'un chemin de fer dans une cité sans prendre le consentement des habitants et sans leur assurer une indemnité. L'intérêt public est supérieur aux intérêts individuels (2).

Les principes de la loi sont indiscutables; mais des difficultés se présentent dans leur application à raison de la complexité des devoirs municipaux et des objets que les corporations municipales sont autorisées à exécuter.

La division des pouvoirs des municipalités en deux classes, l'une législative gouvernementale, l'autre privée, appelle des distinctions parfois difficiles à faire. Cependant cette division est importante à observer relativement à la responsabilité à encourir par la négligence des agents ou officiers chargés de l'exécution de certaines obligations. Dans son caractère public, la corporation est l'instrument créé par l'Etat, confié à un dépositaire, à la charge de certains devoirs publics à exercer dans l'intérêt général de l'Etat et non pour elle-même. Sous ce rapport on l'assimile au comté qui n'est qu'une branche de l'autorité souveraine. Elle a point alors de responsabilité. Mais dans son caractère de propriétaire, la municipalité agit pour son avantage, comme personne distincte, et, à ce titre, elle est responsable du fait de ses agents. C'est à raison de cette distinction que des agents différents ont été parfois créés pour ne laisser aucun doute sur ce point (3).

(1) Dillon, § 79. — (2) Dillon, § 71. — (3) Le même, § 68.

CHAPITRE IX

POUVOIRS RECONNUS AUX CORPORATIONS MUNICIPALES.

Les pouvoirs ci-après sont reconnus appartenir aux corporations municipales, savoir : 1° ceux qui leur ont été expressément accordés par leurs chartes; 2° ceux qui dérivent implicitement et naturellement de ceux-là; 3° ceux qui sont considérés comme ayant un objet essentiel pour les corporations et indispensable à leur existence. Aucun autre pouvoir ne leur est implicitement reconnu. Telle est la garantie assurée à la minorité pour ne pas être opprimée par la majorité. Mais cette garantie serait inefficace quant au chiffre à accorder pour les travaux jugés nécescaires et qui n'ont de limites que celles à assigner pour des besoins précis et définis raisonnablement. Les cours de justice, si elles étaient appelées à décider des difficultés qui naîtraient des appréciations à faire, donneraient aux pouvoirs des corporations une latitude plutôt restrictive qu'amplificative. L'usage invoqué ne constituerait point un argument décisif. Des pouvoirs facultatifs ne tombent pas sous l'appréciation des cours de justice qui ne peuvent être juges de l'opportunité des mesures à prendre en matière municipale. Ce n'est point à dire que les corporations ne puissent agir en dehors du cercle de leurs chartes sans y être autorisées par la législature ; car il est reconnu qu'elles peuvent exercer tous les pouvoirs inhérents à ceux qui leur ont été accordés expressément dans un but bien connu (1).

Les pouvoirs législatifs des corporations ne peuvent être délégués, encore moins faire l'objet d'un trafic.

Le revenu d'une corporation publique étant son moyen

(1) Dillon, § 89 à 91.

essentiel d'existence ne peut être l'objet d'une saisie, attendu qu'elle n'a d'autre ressource que les taxes (1).

SECTION PREMIÈRE

Pouvoirs spéciaux. — Leurs limites.

Quoique les corporations municipales aient été instituées dans le même but à atteindre et soient dotées de pouvoirs à peu près identiques, cependant, à moins d'avoir été organisées d'après des statuts généraux, leurs pouvoirs sont variés en caractère et en étendue. Les législatures sont généralement très libérales dans leurs concessions et elles ne connaissent souvent d'autres limites que celles posées dans les constitutions.

Les principaux pouvoirs possédés par les municipalités sont relatifs aux contrats, au domaine éminent, aux rues, à la taxation, aux ordonnances ou *by laws*, aux officiers incorporés, aux actions, etc. Mais indépendamment de ces pouvoirs, elles en ont reçu ou reçoivent d'autres d'une nature spéciale qui ont parfois le caractère de limites apportées aux pouvoirs généraux (2). Nous n'en mentionnerons que quelques-uns, les plus utiles à connaître.

La question de l'aptitude constitutionnelle d'une corporation pour emprunter afin de payer une dette contractée par elle a été très controversée et le reste encore. Dans une instance portée devant la Cour suprême des États-Unis, quatre juges soutinrent la thèse qu'en principe une corporation municipale ne possédait pas de pouvoir exprès ou implicite de créer des dettes et d'emprunter pour les payer. Ces pouvoirs, suivant eux, devaient lui être attribués par une législation expresse ou par une induction naturelle. La dette devait être créée pour des objets autorisés, dans des limites précises. La seule voie légitime pour opérer le remboursement était la taxation et non l'émission d'un papier de commerce à vendre sur le marché; si une

(1) Dillon, § 100. — (2) Dillon, § 102.

émission de bons avait eu lieu sans l'autorisation de la législature, elle serait exposée au refus de payement. Cependant ces juges ne niaient pas que le pouvoir d'emprunter pût s'induire de l'existence de certains pouvoirs exprès contenus dans la charte municipale, dépassant les pouvoirs ordinaires, pourvu, disaient-ils, qu'ils découlent des concessions ordinaires du pouvoir municipal. Mais les quatre autres juges objectaient à cette opinion que c'était une restriction non autotorisée des pouvoirs municipaux. La question est donc restée ouverte (1).

Souvent les constitutions, voulant prévenir les difficultés nées du vague des termes employés dans les chartes, autorisent expressément des emprunts dans des hypothèses données, et elles en limitent le maximum au cinquième ou à toute autre quotité de la valeur des propriétés sujettes aux taxes du comté ou de la corporation (2).

SECTION II

Pouvoirs de police. — Règlements.

Bon nombre de pouvoirs exercés généralement par les municipalités s'induisent du pouvoir de police (*police power*) de l'État, et sont délégués aux corporations municipales pour être exercés par elles dans l'intérêt public. De cette nature sont : la suppression des choses nuisibles, la conservation de la santé publique, les mesures préventives des incendies, les règlements concernant l'approvisionnement des matières dangereuses, l'établissement et le contrôle des marchés et autres choses analogues.

SECTION III

Aide aux chemins de fer.

Parmi les pouvoirs exceptionnels se trouvent ceux accordés aux corporations municipales pour venir en aide

(1) Dillon, § 122. — (2) Dillon, § 135.

aux chemins de fer locaux, soit en souscrivant des actions de compagnies créées pour l'exploitation, soit en émettant des bons négociables comme moyen de payement de leur souscription, soit par des taxes mises sur les propriétés situées dans leur circonscription territoriale. La législation, sur ce point, est d'origine relativement récente et a été mise en pratique dans presque tous les États de l'Union. Il a été établi par les cours de justice que, en l'absence de dispositions restrictives dans les constitutions, les législatures ont le pouvoir d'autoriser les corporations municipales à aider les compagnies de chemins de fer pour la construction de leurs lignes passant à travers les territoires des Etats ou près de là. De bons esprits élèvent des doutes sur la rectitude de ce principe, au point de vue constitutionnel. Quant à ses effets, ils ont été déplorables. Pour donner une idée de l'exagération dans laquelle on est tombé, le savant Dillon s'exprimait ainsi en 1881 : « On estime que la dette municipale, dans ce pays, atteint le chiffre énorme de 1 milliard de dollars ou 5,150 millions de francs, et elle va s'augmentant continuellement. Une large portion de cette dette se manifeste par des bons négociables se trouvant aux mains de milliers de personnes ici et à l'étranger, à titre de placements. Ces bons ont été émis pour une grande variété de causes, telles que l'érection de bâtiments publics, des améliorations à apporter à l'intérieur, ou le payement de souscriptions d'actions de chemins de fer, ou de donation faite aux compagnies dont les lignes traversent la contrée ou s'en approchent (1). »

Un autre grand inconvénient de cette innovation est la nature même d'une dette négociable et la longue durée prise pour l'acquitter (vingt à trente ans). On contracte d'autant plus aisément un engagement, qu'on en rejette le payement sur l'avenir, c'est-à-dire sur la postérité (2). « Cette grande facilité a été poussée, dit un juge, jusqu'à une insanité épidémique. » La plupart du temps, ces entre-

(1) DILLON, § 154. — (2) Le même, § 156.

prises sont restées sans valeur; alors l'éperon de la dette se fait sentir, et lorsque le débiteur, c'est-à-dire le peuple, apprend que des émissions de papier sont frauduleuses ou faites imprudemment, la répudiation est proche; c'est la violation de la foi publique qui s'y est follement engagée. On a vu l'État, dans toutes ses branches, sympathiser avec les municipalités répudiatrices. Des centaines de municipalités se sont déclarées insolvables. Force a été de recourir aux cours de justice pour les contraindre au payement (1). Naguère encore, l'État de Minnesota fut signalé par la Cour suprême des États-Unis, comme résistant au payement de ses bons (1). Exemple déplorable de démoralisation qui ne saurait être longtemps toléré!

Telles sont les raisons qui ont déterminé les États de New-York, de Pennsylvanie, d'Ohio, d'Illinois et de Missouri à introduire dans leurs constitutions des dispositions prohibitives destinées à prévenir de pareils résultats.

La théorie consistant à soutenir la constitutionalité du pouvoir conféré aux municipalités de venir en aide aux chemins de fer est d'origine assez récente; elle a été longtemps controversée, sur ce motif que ces matières sont d'intérêt privé et étrangères à l'intérêt de ces corporations. Elle a triomphé cependant par cette considération que les chemins de fer sont des voies de communication et de transport, intéressant tout le pays, et qu'il était naturel que chaque partie de la population y concourût, afin d'en assurer la réussite. Le point est aujourd'hui acquis, malgré tous les malheurs dont les chemins de fer, comme entreprise financière, ont été la cause en Amérique (2).

(1) DILLON, *Commentaries*, § 156. — (2) Le même, § 158.

CHAPITRE X

ÉLECTIONS POUR LES CORPORATIONS MUNICIPALES. — ABUS DU SUFFRAGE.

Tous les membres chargés de donner la vie aux corporations municipales sont soumis à l'élection par le suffrage universel donné au scrutin secret comme pour les autres élections. Une modification pour l'expression de ce suffrage a été faite en Pennsylvanie par une loi du 2 juin 1871, en ce qu'elle introduisait un système appelé la représentation de la minorité. Nous en avons déjà parlé, livre X, chapitre IX. D'un autre côté, un État au moins, et quelques territoires accordent le droit de vote dans les élections municipales, même la nomination des membres des municipalités, aux femmes, malgré la prohibition qui en est faite ailleurs. Mais ces faits sont tout exceptionnels. La capacité électorale requise et les formalités destinées à garantir la véracité des élections sont à peu près les mêmes que pour les élections d'État. Les conditions mises au droit de voter par les constitutions ou par les lois ne peuvent être changées par une résolution des corporations. Généralement l'électeur doit justifier d'un certain temps de résidence dans la circonscription où se fait l'élection. Cependant il a été jugé que le non résident pouvait user du droit de vote, si rien de contraire ne se trouvait dans la législation de l'État (1).

Lorsqu'une élection doit être réalisée dans un lieu fixé par la loi, l'opération est reconnue régulière, encore bien qu'elle n'ait point été annoncée préalablement. Les cours de justice ont une tendance à soutenir, bien plus qu'à inva-

(1) DILLON, *Commentaries*, vol. I, ch. IX, § 195.

lider la volonté du peuple, même irrégulièrement exprimée. Cependant si la constitution prescrivait quelque condition particulière au choix de l'électeur et établissait certaines inéligibilités, il ne pourrait être passé outre ; mais dans le silence de la loi, ce choix serait laissé libre.

Malgré la règle qui attribue aux cours de justice compétence pour trancher les difficultés nées des élections, le législateur peut, en créant des corporations, conférer ce pouvoir au *city council* dans les élections faites pour les cités. Cependant, même dans ce cas, un recours serait assuré contre ses décisions devant la Cour suprême de l'État (1).

Les institutions municipales pratiquées avec sagesse, sont de nature à satisfaire le peuple et à imprimer un mouvement régulier à la marche des affaires publiques. Toutefois le suffrage universel est loin de choisir toujours les représentants les plus intelligents et les plus intègres ; il lui est arrivé, et il lui arrive constamment de faire des choix déplorables, surtout dans les cités. Les membres élus ont entraîné les corporations municipales à contracter des engagements et à les répudier ensuite, de manière à faire douter de la bonne foi des populations. Si les lois électorales étaient mieux ordonnées, l'on aurait prévenu les calamités éprouvées dans quelques parties de l'Union dans la période qui a suivi la guerre de Sécession, calamités dont on n'a point cherché à effacer le souvenir au milieu d'un retour de fortune qui aurait dû en imposer le devoir.

Lorsqu'une corporation municipale a été créée par une charte spéciale, cette charte règle elle-même les limites territoriales de la corporation. Mais lorsque celle-ci a été organisée d'après un statut général, il n'y a pas d'uniformité dans le mode de procéder parmi les États. Il semble qu'à moins d'une mesure restrictive, la législature a le pouvoir de déléguer son autorité pour fixer ces limites à quelque corps constitué ou à des fonctionnaires de la corporation.

(1) Dillon, § 200.

Il a été mis en question s'il était constitutionnel d'en charger des cours de justice; car ce travail est d'ordre administratif et non judiciaire.

La charte instituant la corporation municipale pour les cités désigne les principales fonctions à remplir, telles que celles de maire, d'aldermen, de councilmen, de sherif, de secrétaire, de trésorier et autre, et elle décrit les devoirs de chacun d'eux. Le choix du titulaire dépend de l'élection populaire qui se fait par quartiers. Cela n'empêche point la corporation de nommer à des emplois inférieurs les agents dont elle aurait besoin.

Dans les cités le chef du pouvoir exécutif est le maire (*mayor*). Ses pouvoirs sont définis dans la charte d'incorporation. Il les exerce souvent avec le concours du *board of aldermen*. Ses pouvoirs varient suivant les États; mais généralement, ils correspondent à ceux des selectmen dans les towns. Il préside les meetings de la corporation dont il fait partie. Ses fonctions sont principalement de l'ordre exécutif, et non judiciaire ou législatif. Cependant quelques attributions judiciaires d'un ordre inférieur lui sont confiées, non seulement pour l'exécution des ordonnances municipales (*by laws*), mais encore pour celle des lois de l'État.

L'officier de police est un fonctionnaire de l'État, par opposition au maire qui est un officier municipal.

En Amérique les fonctions publiques sont maintenant plutôt recherchées que refusées; aussi n'y a-t-il plus guère de pénalités édictées pour les cas de non-acceptation d'un poste par celui qui y est élu. Mais certains États imposent des peines pécuniaires aux municipalités qui négligeraient ou refuseraient d'élire, en temps utile, des selectmen et des assesseurs de taxes (1).

Tous officiers municipaux et autres sont tenus de prêter serment avant de prendre possession de leur poste, et s'ils sont appelés à recevoir des fonds pour la corporation

(1) *The general statutes of Massachusetts*, v° *Towns*, ch. XVIII, sect. 34 p. 161.

ils doivent fournir un bon de garantie appuyé par des cautions solvables.

Généralement la durée de l'office d'un membre de la corporation municipale est d'une année, avec prolongation de la fonction jusqu'à ce que le successeur ait été nommé et ait pris possession.

Tout town-meeting prescrit par la loi pour un jour fixe n'a pas besoin d'être annoncé à l'avance, car on sait quel en sera l'objet. Mais pour les meetings qui se tiennent à des époques indéterminées, ils doivent être annoncés publiquement, avec l'indication des sujets qui y seront traités. S'il s'agit du meeting d'un conseil, l'avis doit en être remis au domicile de chacun des membres. En cas de meeting ayant un objet spécial, l'indication doit en être faite dans la lettre de convocation. Nous verrons plus loin ce qui est particulier à la Nouvelle-Angleterre.

Les corporations municipales passent quelquefois par diverses transformations : un village, un borough peuvent devenir une town, et une town passer à la condition de cité. Enfin une cité elle-même peut embrasser tout un comté, suivant la progression de sa population et l'étendue de son territoire.

CHAPITRE XI

RESPONSABILITÉ DES CORPORATIONS MUNICIPALES POUR LEURS DETTES ET POUR LE FAIT DE LEURS FONCTIONNAIRES.

On a vu que, dans la Nouvelle-Angleterre, les habitants sont déclarés passibles sur leurs biens personnels du payement des dettes des quasi corporations; une des raisons invoquées est que la town n'ayant pas de fonds corporé, le créancier ne pouvait dépendre des taxes à recueillir dans ce but. De là la nécessité d'accorder des poursuites contre les habitants des towns eux-mêmes et sur leurs biens personnels. Il en serait de même si une taxe d'État était exigée d'une town et que le trésor de celle-ci n'eût aucun fonds pour la couvrir (1).

Cependant il n'y aurait pas lieu de se prévaloir de cette voie d'exécution extrême, si le statut local avait introduit un autre mode d'action coercitif, par exemple, si une constitution ou une législature avait ordonné que toute township serait tenue, en cas d'engagement de sa part, de s'imposer préalablement une taxe pour satisfaire aux jugements rendus contre elle. Le vœu de la loi serait rempli; car le fonctionnaire chargé de lever cette taxe pourrait être lui-même contraint, par les voies judiciaires, d'en opérer la perception. « Il ne paraît pas, dit Cooley, que la mise en cause des habitants, en semblable occurrence, ait été introduite dans les États de l'Union d'une origine plus récente que ceux de la Nouvelle-Angleterre. Ces nouveaux États ont adopté des modes d'action plus justes, plus simples et moins coûteux, conformes d'ailleurs à ceux en vigueur pour les corporations (2). » Ainsi la constitution du Michigan veut

(1) *Case of school district* v^s *Wood*, 13, Matt., 192. Cooley, § 240. — (2) Cooley, § 246.

que toute town organisée soit un corps politique investi de pouvoirs déterminés par la loi, et que dans tous procès dirigés contre elle ou par elle, elle ne soit considérée que comme un être collectif indivisible (1). L'Illinois déclare qu'aucune propriété privée ne sera passible du payement des dettes d'une corporation municipale (2). De même, la loi de Pennsylvanie ordonne que le payement d'une dette de township sera poursuivi sur les fonds disponibles qui pourraient lui appartenir alors, et, à défaut de cette ressource, sur tous autres fonds qui lui adviendraient par la suite. Ce droit serait protégé par des oppositions. Aucun autre mode d'action n'est autorisé (3).

Les fonctionnaires de la township ayant été investis par la loi d'attributions diverses, on a recherché dans quelle mesure l'inexécution ou la mauvaise exécution des devoirs qui leur incombent devait entraîner la responsabilité des habitants. La condition particulière de quasi corporation qui comportait de si singulières conséquences pour eux, au regard des créanciers de la township, légitimait le doute sur cette question. Néanmoins les cours de justice, très explicites sur ce point, ont décidé, qu'à moins de dispositions spéciales introduites dans le statut local, la township ne pouvait être recherchée dans ces circonstances, attendu que la Common-law ne fournissait aucune action à la partie lésée. Une distinction a été faite cependant, suivant qu'il s'agit d'une quasi corporation ou d'une corporation complète. A l'égard de la première, c'est la loi qui, seule, détermine l'étendue des pouvoirs et obligations des fonctionnaires, sans demander l'assentiment des habitants, qu'ils aient leur condition pour agréable ou non. On ne peut, dans ce cas, créer une responsabilité qui n'est pas nommément écrite dans la loi. S'agit-il, au contraire, d'une corporation, village, borough, town ou cité incorporés, dont les chartes ont été sollicitées et acceptées en connaissance de

(1) Constitution du Michigan, art. 11, sect. 2. — (2) Constitution d'Illinois, art. 9, § 10. — (3) Purdon, *Digest*, v° *Counties* et *townships* a., sect. 12 et en note.

cause par les habitants directement, ceux-ci doivent nécessairement répondre des faits de leurs fonctionnaires et agents, comme conséquence des avantages qu'ils retirent des privilèges qui leur ont été accordés (1). Du reste, ces fonctionnaires et agents restent soumis à la responsabilité de leurs actes ou de leur négligence à remplir leurs devoirs légaux, sauf à eux à se défendre, à leurs risques et périls (2).

Nous allons maintenant décrire la variété des organisations municipales créées aux États-Unis, afin de bien établir les dissemblances qui les caractérisent, quoiqu'elles aient toutes à la base le principe démocratique plus ou moins largement pratiqué. Nous commencerons par le Massachusetts qui a imprimé sa marque, dès le début, au régime municipal, et qui a toujours maintenu depuis sa prééminence entre tous. Les autres colonies de la Nouvelle-Angleterre n'ont fait autre chose que suivre sa marche et elles forment ainsi un seul groupe avec lui.

(1) Cooley, *Treatise*, § 247, 248. — (2) Voir sur cette matière Dillon, *Commentaries*, vol. II, § 972 et suiv.

CHAPITRE XII

LES INSTITUTIONS MUNICIPALES DU MASSACHUSETTS ET DE LA NOUVELLE-ANGLETERRE.

Dans la Nouvelle-Angleterre, et spécialement dans l'État du Massachusetts (1), les citoyens, dûment qualifiés, administrent eux-mêmes en personne leurs propres affaires locales dans des town-meetings, de même qu'ils y pratiquent les obligations qui leur sont imposées comme towns incorporées. Dans les cités, au contraire, ces droits et ces devoirs sont pratiqués, au nom de la corporation, par un maire et des aldermen et par un conseil de cité auxquels les citoyens confient distinctement le pouvoir législatif et exécutif relatif à leurs intérêts municipaux.

Dans la Nouvelle-Angleterre, le mot town est une expression générique qui comprend aussi les cités, à moins que le statut ne dise le contraire.

Les statuts généraux du Massachusetts, et d'autres encore, ordonnent particulièrement ce sujet. Les pouvoirs généraux applicables aux towns elles-mêmes sont renfermés dans un petit nombre d'articles substantiels. Mais ceux accordés à leurs fonctionnaires sont répartis sous divers titres, notamment en ce qui concerne les *selectmen*, c'est-à-dire les fonctionnaires principaux de l'organisation des towns. Nous les séparerons, pour mieux faire ressortir l'importance du rôle de ces *selectmen*.

(1) Voir *The general Statutes of Massachusetts*, 1860, tit. 7, ch. XVIII, XIX et *passim*, et *The supplement to the general Statutes*. 1866.

SECTION PREMIÈRE

Des pouvoirs des towns.

D'après les statuts du Massachusetts, les towns ont été maintenues dans les pouvoirs dont elles étaient depuis longtemps en possession et elles sont restées soumises aux mêmes obligations. Elles peuvent, en leur qualité de corps incorporés : 1° agir en justice, tant en demandant qu'en défendant; 2° posséder des biens réels et personnels dans l'intérêt public des habitants, et en posséder à titre de fidéicommis pour l'encouragement de l'éducation dans ces circonscriptions; 3° aliéner les biens de la corporation par un vote donné en town-meeting ou autrement; 4° faire tous les contrats nécessaires pour la mise à exécution des pouvoirs de corporation; 5° rendre toutes ordonnances pour la disposition de leurs propriétés incorporées, dans la mesure où elles le jugeront utile à l'intérêt des habitants. Les towns peuvent encore, par des résolutions prises dans des town-meetings, voter telles sommes qu'elles jugeraient nécessaires pour les objets suivants : le soutien des écoles de ces towns, les cimetières, l'aide à donner aux pauvres et les travaux à leur confier, l'établissement et la suppression de chemins, la rédaction et la publication de documents historiques sur les towns, les encouragements à la destruction des animaux nuisibles, et pour toutes les autres charges dérivant de ces pouvoirs.

SECTION II

Des by-laws ou ordonnances municipales.

Les towns ont encore le pouvoir de faire des *by-laws* (ordonnances municipales) non contraires aux lois de l'État et nécessaires au maintien de la paix, du bon ordre et de la police intérieure. Afin de mieux assurer l'exécution de leurs prescriptions et de leurs prohibitions, les *by-laws* peuvent imposer des pénalités qui ne s'élèveront

pas au delà de 20 dollars par contravention. Le recouvrement en est poursuivi devant une cour de police ou devant un juge de paix. Les amendes provenant de ces condamnations profitent à la town, ou servent à tel usage qu'elle ordonne. Les *by-laws* ne sont exécutoires qu'après avoir été approuvées par la cour supérieure de l'État, ou par un seul de ses juges en temps de vacances. Copie en est remise au *recorder*, dans le bureau du greffier des cours du comté de la situation de la town. Ces *by-laws* sont applicables aux étrangers aussi bien qu'aux habitants.

SECTION III

Des town-meetings.

La town n'étant considérée que comme le premier rouage du gouvernement, ne peut exercer les pouvoirs qui lui ont été confiés que dans des town-meetings tenus dans l'étendue de son territoire. Pour y être admis, il faut être citoyen mâle, âgé de vingt et un ans au moins. De cette assemblée sont exclus les pauvres, les individus soumis à une tutelle. Les postulants doivent justifier de leur résidence dans l'État depuis un an, et dans la town pendant six mois avant l'élection, et avoir payé une taxe d'État ou de comté pendant les deux années qui précèdent le meeting, à moins que, d'après la loi, ils ne soient affranchis du payement des taxes. Le Massachusetts exige de plus que l'électeur sache lire la Constitution et écrire son nom (1). Le Connecticut ne demande à l'électeur que de pouvoir lire un article de la Constitution (2). Tout citoyen, dans ces conditions, a le droit de vote dans un meeting sur toutes les affaires qui y sont traitées. Toutes autres personnes en sont exclues.

Le town-meeting annuel doit se tenir dans chaque town en février, mars ou avril. Quant aux autres, ils n'ont lieu qu'aux époques fixées par les *selectmen*. Les meetings peu-

(1) Art. 20 des amendements à la constitution de cet État. — (2) Art. 11 des amendements à la constitution de cet État.

vent être ajournés d'une époque à une autre et être tenus en un lieu quelconque, dans le rayon de la town.

Le town-meeting se tient en vertu d'un *warrant* délivré par les *selectmen* aux constables ou autres personnes choisies par eux à cet effet, avec mission de le notifier de la manière prescrite par les *by-laws* ou par un vote de la town. Le *warrant* doit indiquer l'époque et le lieu où se tiendra le meeting, ainsi que les sujets qui y seront traités. Aucune résolution n'est obligatoire qu'autant qu'elle porte sur le sujet indiqué dans le *warrant*.

Si les *selectmen* refusaient injustement de convoquer un meeting, tout juge de paix peut donner l'autorisation, à la demande de dix électeurs ou un plus grand nombre, par un *warrant* délivré par lui au constable, ou à défaut de constable à toutes autres personnes, pour être notifié par eux aux habitants.

Tous les town-meetings, sauf celui relatif aux élections, sont présidés par un *moderator* élu par l'assemblée; il est chargé de la direction des débats et de l'ordre à y maintenir. S'il s'écarte lui-même des règles qui lui sont imposées, il est passible d'une amende qui ne dépasse point 50 dollars.

Les town-meetings généraux ont principalement pour objet l'élection des fonctionnaires de la town, l'arrêté des comptes de ceux qui sont chargés du maniement de ses fonds. Là aussi se prennent toutes les autres mesures inté ressant cette quasi-corporation, lorsqu'elles sont mises à l'ordre du jour. Les meetings spéciaux, au contraire, n'ont trait qu'à des affaires exceptionnelles qui réclament urgence, à moins qu'il ne s'agisse de la terminaison de celles déjà entamées et ajournées à la plus prochaine réunion. Ces meetings sont indépendants de ceux qui concernent les élections du comté, de l'État et de l'Union dont c'est l'unique objet.

Le nombre et la précision des détails limitatifs et restrictifs renfermés dans la loi concernant l'organisation, et même la tenue de ces meetings, semblent destinés à rappeler incessamment aux habitants des towns qu'ils ne tiennent

leurs pouvoirs que du statut et qu'ils aient à ne point l'oublier. Tocqueville, malgré ses idées préconçues sur l'indépendance de la commune, est obligé de reconnaître que « le pouvoir législatif pénètre au sein même de l'administration, et que la loi descend à de minutieux détails, enfermant les corps secondaires dans une multitude d'obligations étroites et rigoureusement définies ». Par une contradiction étrange, il veut faire « des towns des corps indépendants, ne reconnaissant pas au gouvernement de l'État le droit d'intervenir dans la direction des intérêts purement communaux (1) ». Cette prétendue indépendance, que tout vient démentir, est la source des principales erreurs que nous avons à relever dans l'ouvrage de cet auteur.

SECTION IV

De l'élection et de la nomination des fonctionnaires de la town.

Dans le town-meeting annuel, chaque town fait choix, parmi ses habitants, des fonctionnaires préposés à ses affaires, à savoir : un *town-clerk* (secrétaire), trois, cinq, sept ou neuf *selectmen*, trois *assessors* ou un plus grand nombre chargés de l'assiette et de la répartition de l'impôt, trois *overseers of the poor* (intendants des pauvres), un *town treasurer* (trésorier de la town), un ou plusieurs *surveyörs of highways* (inspecteurs des chemins), des *constables* qui remplissent aussi les fonctions de collecteurs des taxes s'il n'en existe pas, des *fielddrivers* (conducteurs de bestiaux), deux inspecteurs des clôtures, un ou plusieurs surveillants des fournitures de bois, des mesureurs de bois (*wood and bosk*), et tous autres *town-officers*. Suit une variété de dispositions décrivant les devoirs de chaque office et le mode à employer pour les remplir.

Les émoluments des *town-officers* sont à la charge de la town seule, quoique dans plusieurs circonstances ces fonc-

(1) *De la démocratie en Amérique*, vol. I, p. 102, 115.

tionnaires accomplissent des actes concernant plus particulièrement le comté et l'État; par exemple, quelques-uns d'eux ont à dresser les listes électorales, celles du jury, celles des hommes arrivés à l'âge où ils appartiennent à la milice; de même, lorsqu'il y a lieu de présider les meetings d'élection des membres de la législature et du comité des *county commissioners*, d'organiser la milice, etc. Généralement, ces émoluments reposent sur une base fixe, qui se multiplie par le nombre de jours employés réellement et effectivement à l'exercice d'un des pouvoirs ou des devoirs attachés à la fonction.

SECTION V

Des selectmen.

Les *selectmen* ne sont pas seulement des officiers de towns; ils sont appelés, comme on l'a vu, à exercer quelques fonctions d'État distinctes des pouvoirs des towns. Il est souvent plus aisé, dit un auteur américain déjà cité, de dire quels sont ces pouvoirs, que de les définir sans de grandes difficultés. Cependant on peut mentionner les affaires de police, ce qui concerne les milices, le jury, etc. Sous ce rapport, les *selectmen* appartiennent à l'État comme à la municipalité; aussi n'est-il pas facultatif à la town de ne point les élire. Négligerait-elle de le faire, elle serait passible d'une amende qui, s'il s'agissait de *selectmen* ou d'assesseurs, s'élèverait à 100 dollars au moins, et pourrait s'élever jusqu'à 500, suivant les appréciations des commissaires du comté. Dans ce cas et dans d'autres encore, si les *selectmen* et les assesseurs refusaient d'exercer cet office, les commissaires du comté nommeraient eux-mêmes trois personnes pour le remplir (1).

Les *selectmen* sont les principaux fonctionnaires de la town; leurs attributions sont multiples et ont d'autant plus d'importance qu'ils les tiennent de la loi générale,

(1) Ch. XVIII, sect. 33 et 34, stat.

quoiqu'ils n'en doivent l'exercice qu'au vote de la town. Ils convoquent le meeting et limitent seuls l'objet des délibérations; ils font exécuter les *by-laws;* ils préparent les élections de toute nature pour la town, pour l'État, pour l'Union, président les meetings électoraux, et remplissent le rôle d'intendant des pauvres et celui d'assessor, dans les endroits où aucun titulaire spécial n'est préposé à ce service. Leur vigilance s'exerce sur presque tous les services locaux : la milice, le jury, l'octroi des licences pour des objets de consommation d'une nature particulière, la surveillance du service en cas d'incendie et la police. Ils exigent et vérifient les preuves de naturalisation; ils veillent sur le bon état des chemins, sur le cours des eaux, sur les routes, sur les mœurs publiques. Ils obligent les enfants à suivre les écoles. Ils nomment des agents pour le jaugeage des liquides, pour le poinçonnement des poids et mesures, et d'autres encore pour assurer l'exécution des lois sur la loyauté à pratiquer dans les livraisons de bois, de charbon, de lait, de boissons; ils dirigent tous les services intéressant la santé et le confort public. Ils peuvent nommer des officiers de police avec les pouvoirs de *constables*, mais pour les affaires étrangères à la justice. Ils suspendent certains fonctionnaires trouvés en faute. En un mot, ils tiennent dans la main presque tous les services; ils font face à tous les détails, et décident, sauf recours, dans les cas prévus par la loi. S'il arrivait qu'ils missent de la négligence ou de la résistance dans l'accomplissement de leur office, un recours est autorisé contre leurs actes devant les commissaires de comté, pour triompher de leur apathie ou de leur refus d'agir. La principale limite à cette grande autorité est la fréquence des élections qui permettent de renvoyer ceux d'entre eux qui chercheraient à excéder leurs pouvoirs (1).

Il convenait de récapituler les détails de l'autorité confiée aux *selectmen;* car elle embrasse un horizon beaucoup plus

(1) V. *The general statutes of Massachusetts*, p. 162 et *passim*.

étendu que celui des towns elles-mêmes. S'ils sont chargés de veiller à l'exécution des résolutions prises en town-meeting, ils n'en restent pas moins aussi, à divers égards, des fonctionnaires d'État opérant isolément, d'une manière continue, sur tous les actes des habitants de leurs towns respectives.

SECTION VI

Du *town-clerk* ou secrétaire.

Le *town-clerk* est chargé de rédiger les ordonnances et arrêtés pris en town-meeting ; il en garde les archives. Il préside provisoirement les meetings ordinaires, jusqu'à l'élection du *moderator* (président définitif). Il recueille les votes, et envoie à qui de droit les scrutins scellés, lorsqu'il s'agit des élections relatives au gouvernement de l'Union, de l'État, du comté ou du district, et que le siège de ces opérations n'est pas au comté. Il reçoit le serment de ceux auxquels il a mission de l'administrer. Il tient le registre des actes de l'état civil (1), et en délivre des copies à ceux qui les requièrent. Un double de ce registre est remis chaque année au Secrétaire d'État, qui le classe parmi ses archives. Chargé des publications de mariage, le town-clerk a le droit de se faire certifier sous serment, par des témoins dignes de foi, l'âge réel des contractants, lorsqu'il ne peut obtenir d'autres justifications. Quant à la célébration des mariages, elle rentre dans les attributions du juge de paix ou du ministre du culte choisi par les futurs époux. Le *town-clerk* concourt aussi au tirage au sort des jurés, et il reste dépositaire de la roue contenant les noms des citoyens désignés pour ce service. Il transmet à l'adjudant général de l'État le rôle de la milice. Il délivre certaines licences pour le commerce.

(1) La tenue des registres de l'état civil est une des choses les plus négligées aux États-Unis, surtout dans les campagnes. Le Massachusetts et quelques autres États se font remarquer en rendant un registre obligatoire; reste à vérifier l'exécution effective de cette prescription. V. *The General Statutes*, p. 160 et suiv., et *passim*.

SECTION VII

Des *assessors* et du *collector*, fonctionnaires chargés de l'assiette, de la répartition et du recouvrement des taxes (1).

Il y a, dans chaque town et dans chaque cité, des fonctionnaires spéciaux chargés de l'assiette et de la répartition des taxes publiques dues par les habitants, pour couvrir les besoins des municipalités au service desquelles ils sont affectés, comme aussi ceux du comté et de l'État; on les appelle *Assessors*. Leur nombre varie suivant le plus ou moins d'importance de ces centres municipaux. Leurs fonctions consistent à requérir la remise dans leurs mains des listes des biens meubles et immeubles possédés par les habitants et sujets aux taxes. Ils requièrent sous serment l'affirmation de ces listes, et, faute par les contribuables de répondre à ces réquisitions, ils dressent une liste d'office d'après la notoriété publique. Lorsque ce travail est terminé, les assessors en affirment la véracité sous serment et le déposent dans leur bureau, à la disposition du public. Après quelque temps écoulé sans réclamations, les *assessors* en remettent copie au collecteur, avec ordre de percevoir les taxes. En cas de réclamation contre ces opérations, les *assessors* voient s'ils peuvent y faire droit. S'ils les rejettent, elles sont portées devant les *county commissioners* qui ont pouvoir de statuer définitivement. Les *assessors* sont aussi chargés de dresser la liste annuelle des individus arrivés à l'âge où ils sont soumis au service de la milice; ils font le recensement des habitants aux époques périodiques prescrites par le statut. Faute par les *assessors* de déférer immédiatement aux réquisitions des taxes faites par le Trésorier d'État et de les répartir en temps utile, ils sont soumis à une pénalité qui, dans le Massachusetts, peut s'élever jusqu'à 200 dollars, et les commissaires du comté sont chargés de les faire remplacer,

(1) V. *The General Statutes of Massachusetts*, p. 160 et *passim*.

dans cette occurrence, par d'autres personnes de cette circonscription (1).

Le percepteur (*collector*) a pouvoir de suivre le recouvrement des taxes par toutes les voies de droit, même par la saisie et la vente des biens du contribuable en retard, après l'observation des formes et des délais prescrits, même de faire détenir le retardataire dans la prison du comté, si, après épuisement des ressources de celui-ci, ou s'il n'en a aucune, les taxes restent impayées. Cette détention ne peut se prolonger au delà du terme fixé par la loi.

SECTION VIII

Le *Town-treasurer*. — Trésorier de la town.

Le trésorier de la town a pour mission de centraliser toutes recettes des sommes à elle dues, à quelque titre que ce soit, notamment le produit des taxes, des amendes, des indemnités de toute sorte que la loi attribue à une quasi-corporation. Le trésorier peut être appelé à cumuler ces fonctions avec celle de collecteur des taxes. Il est même autorisé à nommer des auxiliaires de perception (*deputy collector*). Il exerce toutes les diligences propres à obtenir le payement des sommes garanties à la town aux termes d'engagements remis dans sa main, ainsi que les poursuites pour arriver au payement de tous dommages causés aux propriétés municipales. Il fait face au payement des sommes que les habitants, réunis en town-meeting, l'autorisent à acquitter. Il rend compte, dans le meeting annuel, de tout le mouvement de fonds opéré par lui pendant l'année, avec les pièces à l'appui.

SECTION IX

Les *overseers of the poor*. — Les intendants des pauvres (2).

La loi du Massachusetts reconnaît deux classes de

(1) *Supplement to the General Statutes*, ch. CCX, p. 276, et *General Statutes*, ch. XX, sect. 4. — (2) *The General Statutes*, ch. LXX, p. 392 et suiv.

pauvres : ceux d'État, et ceux des towns et cités.

Les premiers ne sont que des étrangers débarqués dans l'État, dépourvus de ressources, ou bien tombés dans l'indigence, et tous autres pauvres quelconques n'ayant point de résidence reconnue dans l'État. Ces individus avaient d'abord été placés sous la direction d'un comité dit des étrangers (*board of alien commissioners*); puis, la loi les a remis aux soins d'un autre comité qualifié *board of State charities* (comité des charités d'État). Nous n'avons point à nous en occuper ici.

Quant aux pauvres et aux indigents des towns et cités, c'est-à-dire ceux qui y ont une résidence acquise par le laps de temps prescrit par la loi, ils sont à la charge de ces quasi-corporations et corporations aussi longtemps qu'ils ont besoin de secours. C'est la résidence qui crée ce droit à l'assistance publique. Les fonctionnaires qui doivent étendre sur eux la sollicitude de la loi sont qualifiés *overseers of the poor*. Dans le Massachusetts on en compte trois ou un plus grand nombre par town ou cité, suivant l'importance de chacune d'elles. Dans d'autres États, un seul suffit pour la plupart des towns. Les *overseers* sont, comme les autres fonctionnaires, élus par les habitants dans leurs town-meetings.

Les pauvres sont secourus et employés dans un asile ou hôpital de la town ou de la cité suivant les instructions données par celles-ci, ou, à défaut de direction particulière, d'après le sentiment individuel des *overseers*. Ils peuvent aussi envoyer dans l'hôpital du lieu les enfants qui auraient à souffrir de l'état de détresse, de la négligence ou de l'indifférence de parents ou tuteurs intempérants ou dépravés.

Les *overseers of the poor* sont tenus de donner des secours analogues aux pauvres, étrangers à la localité, qui en auraient un besoin absolu et immédiat, sauf recours contre les municipalités qui, d'après la loi, sont passibles de ce devoir d'humanité. Les secours ne sont dus aux indigents qu'à défaut de parents dans la ligne ascendante ou des-

cendante, et s'il en avait été donné au nom des towns et cités, celles-ci auraient un recours contre ces proches parents pour s'en faire couvrir. Si l'indigent venait à décéder pendant le temps où il recevrait des secours, les *overseers* sont autorisés à faire vendre les objets lui appartenant afin d'atténuer les dépenses faites pour lui, après l'accomplissement des formalités requises.

La recherche de la paternité étant admise aux États-Unis, si une mère enceinte ou accouchée d'un enfant illégitime, se trouvant dans un hospice, négligeait ou refusait, sur la demande des *overseers*, de faire statuer par la justice sur la question de paternité, une instance serait engagée contre le père putatif déclaré par la mère, à la diligence de l'intendant de l'asile ou de l'hospice. Dans le cas où le verdict du jury déclarerait la culpabilité du père dénoncé, celui-ci serait tenu de pourvoir aux moyens d'existence de l'enfant, de fournir un cautionnement pour garantir la town et tous autres des charges que les besoins de cet enfant pourraient occasionner par la suite (1).

Les *overseers of the poor* ont encore mission de passer tous contrats d'apprentissage pour les enfants mineurs qui seraient ou dont les parents seraient à la charge d'une town où ils auraient un domicile acquis, mais en observant certaines restrictions graduées, suivant les époques de minorité. Ils conservent la surveillance de ces enfants pendant toute la durée de cet apprentissage, qui est réglé par la loi elle-même.

Naguère encore, les *overseers of the poor* étaient tenus d'adresser annuellement au Secrétaire de l'État un rapport détaillé concernant le nombre des pauvres secourus dans l'année par leur municipalité respective, retraçant leurs antécédents, les causes de leur condition et l'ensemble des circonstances propres à édifier la législature sur ce sujet. Mais depuis, il a été créé dans les États de la Nouvelle-Angleterre un *board of charities* (bureau de charité d'État)

(1) *The General Statutes of Massachusetts*, tit. XV, ch. LXXII.

qui a été investi d'une haute tutelle sur les pauvres et les aliénés dans tout l'État. C'est à ce board que les *overseers of the poor* des towns et cités ont à présenter leurs rapports statistiques sur l'état matériel et mental des pauvres et des aliénés se trouvant dans leurs circonscriptions respectives (1).

SECTION X

Des comités des écoles et de la santé publique.

Il y a un comité des écoles et un autre pour la santé publique. Ils occupent, l'un et l'autre, une place intéressante dans le fonctionnement du gouvernement local. Nous parlerons plus tard du premier; quant au second, nous nous bornerons à en tracer sommairement les traits principaux, d'après les statuts du Massachusetts.

Toute town à l'égard de laquelle la loi n'a consacré aucune disposition particulière, peut, dans un meeting annuel ou dans un meeting spécial dont l'objet est publié à l'avance, créer un comité de santé publique (*board of health*), dont les membres, au nombre de trois au moins et de neuf au plus, sont élus par les habitants. Faculté est laissée à la town de limiter son choix à une seule personne qualifiée officier de santé. Si les habitants ne pouvaient s'entendre sur ce choix, les *selectmen* composeraient eux-mêmes le board. Les mêmes nominations sont faites dans les cités par les conseils municipaux qui peuvent, du reste, s'en réserver les fonctions ou les attribuer à un comité pris dans leur sein.

SECTION XI

Des rapports des towns avec le Comté.

Nous avons indiqué dans le premier livre de cet ouvrage comment les comtés avaient été érigés dans le Massachusetts pour faciliter l'administration de la justice. Quoique

(1) Voir *The Supplement to the General Statutes*, ch. CCCVII, p. 363.

tel ait toujours été dans la Nouvelle-Angleterre leur caractère principal, les comtés n'étaient pas cependant de simples circonscriptions judiciaires et les actes de la Cour générale qui les érigèrent en firent des quasi-corporations. C'est ainsi que l'Essex County dans le Massachusetts fut incorporé en 1634, le Middlessex County en 1643, le Duke County en 1683, le Barnstable County en 1685, ainsi que le Bristol County. Leur nombre fut successivement multiplié au fur et à mesure que le territoire de la colonie se peupla ; puis la Cour générale divisa et subdivisa à plusieurs reprises les anciens comtés selon que les besoins d'une population croissante le demandaient.

Les fonctionnaires des comtés dans le Massachusetts sont un *Sheriff*, un *Register of Deeds*, un *County treasurer*, des *Commissioners* et des *Registers of Probate and insolvency courts*, des *Special Commissioners* avec leurs clercs, des *County Commissioners* et un *County Treasurer*, enfin des *Justices of the peace*, qui, quoique ayant surtout pour fonction de maintenir la paix publique, interviennent occasionnellement dans certaines affaires administratives.

Tous ces fonctionnaires sont élus par le peuple. Dans le Massachusetts leur terme d'office est de trois à cinq ans, selon les fonctions. Les uns sont salariés par des *fees* ou émoluments payés par les parties qui ont recours à leur ministère, les autres par un traitement fixe mis à la charge du comté; ces traitements varient suivant l'importance des comtés.

Les commissaires du comté, comme le *board of supervisors*, dans les États qui suivent le système de New-York (voyez chap. XIII), ont assez généralement pour secrétaire de leurs séances le greffier de la cour des *common pleas* (cour du comté). Sa fonction consiste principalement à tenir registre de tous les faits et actes de ces comités délibérants. Il dresse tous procès-verbaux, délivre tous certificats et copies authentiques, garde les archives du comté. Les commissaires se réunissent au chef-lieu de cette circonscription, aux époques fixées par le statut, et dans toutes les cir-

constances où leur concours est nécessaire au bien du service.

Vient ensuite le trésorier du comté, dont l'office principal consiste à encaisser les recettes faites par les collecteurs de taxes, ainsi que toutes sommes dues au comté en capitaux et revenus, à tous titres quelconques, à moins qu'il n'en ait été autrement ordonné par la loi. Il paye les sommes dues par cette quasi-corporation; mais il ne peut se dessaisir des fonds qui lui sont confiés que sur ordonnancement des commissaires (1).

Le contrôle de la comptabilité générale du comté a été attribué dans le Massachusetts à un comité d'examinateurs (*board of examiners*) composé du juge et de l'enregistreur de la cour dite *court of probate* et du greffier des cours du comté.

S'il y avait un excédent de dépenses, les commissaires du comté ne pourraient emprunter cet excédent ou le couvrir au moyen de taxes payables dans la même année qu'autant que les électeurs du comté convoqués en meeting régulier auraient, à la majorité des votants, donné leur approbation à la mesure.

Les fonctions des *Boards of County Commissioners* sont de deux natures : les unes ont trait à certains services publics qui ont été concentrés au comté. Ainsi les *County Commissioners* ont le pouvoir de faire et publier toutes ordonnances réglementaires contenant soit des prescriptions impératives, soit des prohibitions, suppressions, etc., concernant la salubrité publique, notamment en matière de quarantaine, en cas d'épidémie. Ils ont le droit de pénétrer dans le domicile des citoyens pour y faire les perquisitions nécessaires, tendant à la découverte d'objets prohibés par les ordonnances et par la loi. En cas de résistance, ils se font autoriser par deux juges de paix du comté à employer la force publique pour l'accomplissement de leur mission. Ils ont le pouvoir d'ordonner la fermeture, même la destruction d'établissements dange-

(1) *General Statutes of Massachusetts*, ch. XVII, sect. 39.

reux ou insalubres. Ils ont la direction de l'hôpital consacré au traitement des maladies d'un caractère contagieux. Leur devoir est de prémunir la population contre tout fléau de cette nature. A eux revient aussi le pouvoir de faire les règlements nécessaires concernant les inhumations, le service général des cimetières, etc. (1).

D'autre part, les *County Commissioners* sont appelés dans certains cas expressément déterminés par la loi à suppléer les autorités des towns si elles se refusaient à obéir à des prescriptions légales, soit à réformer leurs actes s'ils sont saisis par voie d'appel par le particulier lésé. Dans ce dernier cas il y a quelque chose d'analogue au *contentieux administratif* du droit français. Mais la *tutelle administrative*, telle qu'elle existe en France, ne se produit pas sous la même forme dans la Nouvelle-Angleterre. C'est cette observation amplifiée et faussée par Tocqueville qui l'a entraîné dans la théorie fantaisiste que nous avons déjà eu l'occasion de relever. Du reste, ce sujet sera mieux éclairci dans le chapitre XIX de ce livre, où nous traiterons d'une manière générale de l'intervention des autorités du comté dans l'administration des townships et des cités.

Nous ne dirons rien des autres fonctionnaires du comté dans la Nouvelle-Angleterre, dont la mission, quoique très utile, a moins d'importance pour le lecteur.

SECTION XII

De la subordination des towns à l'autorité judiciaire et d'une erreur de Tocqueville.

Tocqueville, cherchant à faire ressortir l'infériorité de condition des communes, en France, comparativement à la town de la Nouvelle-Angleterre a dit qu'en France le gouvernement central prêtait ses agents à la commune, tandis qu'en Amérique c'était la commune qui prêtait ses fonctionnaires au gouvernement (2). L'auteur, en s'expri-

(1) *The General Statutes of Massachusetts*, tit. VIII, sect. 14, p. 190. — (2) *De la démocratie en Amérique*, vol. I, p. 103, 12e éd., 1848.

mant ainsi, a oublié que c'est l'État qui, en Amérique, a créé les fonctions de la town ; c'est lui aussi qui a décrit les attributions de ses fonctionnaires ; une seule chose, importante il est vrai, a été laissée aux citoyens, le choix des titulaires. Mais l'élection n'est que la résultante de la création de l'emploi, un acte *a posteriori*, qui fait de ceux-ci aussi bien des fonctionnaires d'État que des agents de la town. L'État peut élargir ou restreindre les attributions du fonctionnaire ; il peut même, comme on l'a déjà dit, supprimer quelques-uns d'entre eux ; la town n'a qu'à s'incliner, au point que l'État peut la supprimer elle-même sans avoir à la consulter sur ses convenances particulières. Est-ce le cas de dire que la town prête ses fonctionnaires à l'État ?

Le grand principe restrictif des franchises municipales en vue du maintien de la fortune publique a été formulé dans une disposition finale du chapitre 18 des Statuts du Massachusets, section 79. Elle prévoit le cas où une town voterait la levée d'une taxe, ou engagerait son crédit ou son argent pour un but autre que celui pour lequel il lui serait permis de le faire. Dans ce cas, la loi autorise les habitants, au nombre de dix au moins, sujets à taxe, à se pourvoir devant la Cour suprême de l'État, afin d'y exposer sommairement leurs réclamations et de solliciter le redressement *in equity* de la résolution signalée. Si cette instance était formée en temps de vacances, un seul juge de cette cour pourrait signifier une injonction (forme de procédure) tendant à arrêter ou à prévenir tout abus ou toute violation du droit réclamé, jusqu'à ce que la cour ait eu le temps de décider elle-même sur le cas qui lui serait soumis.

Le même principe a été plus ou moins consacré par tous les États qui ont adopté le système de township, et avec plus de force encore par les constitutions relativement récentes qui n'accordent que parcimonieusement des pouvoirs aux municipalités (1). En Amérique, comme en France,

(1) V. les constitutions de Wisconsin, art. 11 ; d'Iowa, art. 8 ; d'Oregon, art. 11, et du Kansas, art. 11.

l'on remarque chez les corporations locales une trop grande propension à engager l'avenir. C'est alors que pour les townships la tutelle de l'État en ces matières est une sauvegarde précieuse.

En présence de la disposition spéciale qui vient d'être reproduite, on ne comprend pas que Tocqueville se soit hasardé à affirmer que les communes de la Nouvelle-Angleterre avaient le droit de charger leur budget, sans qu'aucune autorité administrative quelconque songeât à s'y oppposer (1). Qu'est-ce donc que l'obligation qui leur est imposée de n'employer leurs fonds que pour la destination prévue par la loi, sous peine d'annulation des actes faits en contravention à ces prescriptions? Pourquoi saisir les cours de justice de réclamations tendant à l'annulation de taxes non autorisées? Les défenses sont expresses et très précises, soit quant à l'objet en vue, soit quant au chiffre des dépenses, soit quant au territoire sur lequel ces dépenses peuvent être faites. La législation en ces matières paraît si peu familière à cet auteur qu'il ne dit pas un mot de l'incorporation qui donne la vie aux municipalités. C'est que l'incorporation suppose la suprématie de l'État, et alors comment la concilier avec la prétendue indépendance de la town?

SECTION XIII

Du gouvernement municipal des cités.

Les lois concernant les towns sont applicables aux cités de la Nouvelle-Angleterre, à moins que la charte concernant celles-ci ne contienne des dispositions contraires. Les conseils des cités ont les mêmes pouvoirs que les towns et sont susceptibles des mêmes responsabilités. Le maire et les *aldermen* ont les mêmes pouvoirs et sont soumis aux mêmes charges que les *selectmen*. Les membres des conseils sont élus dans leurs *wards* (quartiers) respectifs suivant les divisions territoriales adoptées.

(1) *De la démocratie*, vol. I, p. 102.

Dans le Massachusetts, le maire préside le conseil de la cité ; il en est de même ailleurs. Parfois aussi il est tenu à l'écart de la présidence. La charte d'incorporation désigne généralement les fonctionnaires à employer par ce gouvernement ; ils sont plus nombreux et plus variés que pour les towns. Cette charte répartit entre eux les services et en fixe la durée. Dans la town on pratique le gouvernement direct. Dans la cité, c'est le gouvernement représentatif. Cette substitution de forme de gouvernement, si différente l'une de l'autre dans ses agissements, n'est pas toujours acceptée sans amertume, quoique sollicitée par les habitants ou par la majorité d'entre eux. Renoncer à la participation directe, à la discussion des affaires de la municipalité et remettre à quelques-uns seulement le dépôt de ces intérêts généralement importants, engendre des luttes intestines dont on peut apprécier la vivacité par leur prolongation même. Boston, la capitale du Massachusetts, fut longtemps le théâtre de débats irritants, causés par la transformation projetée de cette town en cité. Durant un long espace de temps, depuis 1784 jusqu'en 1815, plusieurs tentatives de ce genre furent faites et toujours repoussées. Cependant une force de choses impérieuse entraîna les habitants à céder à l'impulsion de ceux qui voyaient le danger pour une aussi grande ville de la continuation du régime de la town. En 1821, la population s'élevait à quarante mille âmes, et dans ce nombre on comptait sept mille électeurs. Toute délibération commune était devenue impossible matériellement, et bientôt l'on serait tombé dans la confusion ; afin de prévenir tout désordre dans de pareilles mêlées, les électeurs, mus par des considérations de saine politique, se résignèrent à solliciter de la législature du Massachusetts une charte de cité qui leur fut accordée en 1822 (23 février).

Dès lors, dans le même État, on vit pour la première fois deux sortes d'organisations locales différentes fonctionner en même temps. Les habitants des towns, dans les localités moins nombreuses, se gouvernèrent elles-mêmes par le

suffrage direct dans leurs town-meetings. Les cités, avec leur nombreuse population, furent administrées par un maire et un *city council;* dans ce dernier cas, la démocratie pure fut remplacée par la démocratie représentative (1). Au fur et à mesure des grandes expansions de l'immigration étrangère, le régime des cités s'est substitué graduellement, de côté et d'autre, dans la Nouvelle-Angleterre comme ailleurs, au système des towns. La population des grands centres a ainsi perdu successivement les bénéfices du gouvernement direct, qui l'initiait aux affaires publiques et la faisait échapper aux intrigues dangereuses du gouvernement représentatif.

Ce changement n'était pas le dernier que devait traverser la ville de Boston. Comme quelques autres cités des États-Unis, arrivée à un accroissement considérable de population, elle fut érigée en comté, réunissant ainsi à un état d'administration municipale la condition d'une branche du gouvernement politique. Nous ne ferons point ici l'analyse de la charte de Boston ; nous parlerons plus loin de celle de New-York, qui est pleine d''enseignements sur le régime représentatif dans les grandes cités.

(1) Dillon, *Commentaries*, vol. I, p. 37 et suiv.

CHAPITRE XIII

SYSTÈME DE TOWNSHIP DANS L'ÉTAT DE NEW-YORK.

Le système de gouvernement de la town, dont le Massachusetts fournit le modèle le plus complet, est commun à toute la Nouvelle-Angleterre, avec des nuances, seulement selon les États. Tout autre est le régime municipal de l'État de New-York et des divers États qui l'ont pris pour modèle. Il convient d'en dessiner ici les traits principaux pour faire ressortir le contraste de ces deux modes d'organisation municipale, ce que n'a point fait Tocqueville, de sorte qu'après l'avoir lu, on est porté à supposer une uniformité qui est loin d'exister sous ce rapport, comme sous beaucoup d'autres.

La township de l'État de New-York, de même que la town du Massachusetts, a reçu d'amples pouvoirs de corporation; mais une partie notable de ces pouvoirs a été, dans ce dernier État, confiée directement par la loi à des *selectmen* réunis en comité, tandis que la loi de New-York a réglé tout autrement le régime du township. Là, en effet, les habitants n'ont que peu de participation directe aux affaires de la township, qui est, au contraire, administrée par un seul agent qualifié *supervisor*. La township, dans l'État de New-York, n'a que ce seul supervisor pour fonctionnaire principal, indépendamment des agents préposés à des services spéciaux que comportent également ces deux régimes. A la différence des *selectmen* qui n'appartiennent qu'à la town, le supervisor cumule cette fonction locale avec celle d'administrateur partiel du comté. Comme agent de la township, il en est spécialement le trésorier, chargé de

(1) Voir *The Revised statutes of the state of New-York*, 1882, vol. I, ch. XI, p. 805.

toucher toutes les sommes qui lui sont dues, et de payer celles qu'elle peut devoir, sous le contrôle dont nous parlerons bientôt. Cette mission ne s'étend pas aux sommes levées pour l'entretien des ponts et routes, pour les écoles et pour les secours à donner aux pauvres, perception qui est confiée à des agents spéciaux qui en doivent compte à la township. Il poursuit, par les voies de droit, le payement des amendes prononcées judiciairement dans certains cas, et dont le bénéfice revient à la township. A la fin de l'année, il rend son compte à un comité, composé du town clerk et du juge de paix, qui en fixe les résultats et mentionne son arrêté de compte sur les registres du supervisor. Ce comité s'appelle *board of town-auditors*. C'est à lui que sont soumises toutes les demandes de payement, les réclamations faites à la township, par l'intermédiaire du supervisor. Il examine et vérifie les pièces produites, et, après un débat oral, s'il y a difficulté, il statue définitivement, soit en admettant, soit en rejetant les demandes. En cas d'admission, le supervisor donne connaissance de la sentence au *board of supervisors* pour obtenir l'autorisation de lever les taxes nécessaires pour cet objet.

Si l'ingénieur de l'État veut faire procéder au bornage de la township, le supervisor est tenu de déférer à cette réquisition dans un bref délai, et d'envoyer à ce haut fonctionnaire d'État les documents nécessaires.

Le supervisor de la township a une deuxième fonction, qu'il exerce collectivement avec d'autres : il fait partie du *board of supervisors* du comté, qui est composé des supervisors de toutes les townships et des administrateurs des boroughs et cités qui forment le groupe du comté. Les selectmen de la Nouvelle-Angleterre ne sont point appelés par la loi à participer à ce deuxième degré de l'administration, qui est conféré aux trois *county commissionners*. Le *board of supervisors*, beaucoup plus nombreux, reçoit aussi dans l'État de New-York un contrôle plus étendu sur les townships que les *county commissioners*. C'est lui qui fixe le jour où se tiendront en même

temps les town-meetings annuels dans tout le comté. De lui procède l'ordonnance concernant la levée des taxes nécessaires au payement des dettes et charges de la township, après vérification faite par le comité des comptes. Il statue sur le devis des dépenses de construction et de réparation des routes et chemins, sur la proposition du commissaire des routes (*highways commissioner*). Le comité des supervisors a encore pouvoir d'autoriser une township à s'imposer jusqu'à concurrence de 4,000 dollars seulement dans une année, en dehors des prévisions de la loi, pour construction et réparation de ponts et routes dans son territoire, pourvu que ces taxes soient régulièrement votées dans un meeting, et encore à la condition qu'un délai soit fixé, qui ne dépasse point dix années pour le remboursement de cette dette, et que la taxe se continue jusqu'au payement intégral tant des intérêts que du capital.

Si le *board of supervisors* joue un rôle plus actif, plus important, dans les townships de l'État de New-York que les *county commissioners* dans le Massachusetts, cela tient à ce que ce board étant composé d'autant de membres que de townships, de boroughs et de cités formant le comté, sauf quelques exceptions applicables à certaines cités populeuses qui en fournissent davantage, les municipalités semblent encore se gouverner elles-mêmes par l'intervention de leurs supervisors dans ce comité. Cependant la subordination n'en subsiste pas moins pour les matières municipales ainsi ordonnées, attendu qu'une volonté collective et simplement représentative remplace le self government individuel des habitants de la Nouvelle-Angleterre. C'est un des traits principaux qui différencient les deux systèmes (1).

La township de l'État de New-York fait des règlements administratifs (*by laws*) qui ont par eux-mêmes force obligatoire, sans qu'il soit besoin de les faire confirmer judi-

(1) L'organisation municipale de l'État de New-York montre que la représentation n'est pas défendue en matière municipale, comme l'a prétendu Tocqueville. Voir *De la démocratie*, vol. I, p. 96.

ciairement, contrairement à la loi du Massachusetts qui exige l'approbation des *by laws* par une cour de justice.

Un autre trait différencie les deux systèmes : il s'applique au mode d'incorporation des townships. Dans le Massachusetts, cette opération reste dans le domaine de la législature, tandis que la loi de l'État de New-York confère au *board of supervisors* du comté le pouvoir d'ériger de nouvelles townships, de diviser celles existantes ou d'en modifier les limites sous les restrictions et avec les garanties de maturité que commandent ces graves intérêts. Cette délégation *in parte* du pouvoir législatif a été autorisée au profit du *board of supervisors* par la constitution de New-York, aux termes de l'article 3, section 17. Mais la législature n'en conserve pas moins sa pleine puissance pour opérer elle-même dans ces diverses circonstances.

On pourrait prolonger le contraste des modes différents d'organisation municipale entre ces États. Il nous suffira de rappeler que dans le Massachusetts, mieux vaut dire dans la Nouvelle-Angleterre, le payement des dettes contractées par les towns peut se poursuivre contre les habitants eux-mêmes, individuellement en cas d'insuffisance des ressources communes, tandis que pareil recours ne peut être exercé contre les habitants des townships de l'État de New-York. (V. plus haut chapitres VII et XI.)

CHAPITRE XIV

SYSTÈME MUNICIPAL DE L'ILLINOIS. — DEUX ORGANISATIONS DIFFÉRENTES DE GOUVERNEMENT.

SECTION PREMIÈRE

L'optional législation.

L'Illinois s'est rapproché de l'État de New-York par son régime municipal; mais il s'en éloigne en ce qu'il admet la coexistence dans le même État du régime des townships et de celui du comté, qui a une base différente (1). Disons de suite l'origine de cette apparente anomalie.

L'Illinois a été créé sur le grand territoire Nord-Ouest cédé au gouvernement de l'Union par plusieurs États dont l'un, le plus étendu entre tous, la Virginie, n'avait d'autres institutions municipales que celles du comté, où les affaires locales pour tous les petits centres de population étaient traitées par des commissaires. Cet état de choses pour l'Illinois se continua ainsi jusqu'en 1847, époque à partir de laquelle des émigrants nombreux, venus de la Nouvelle-Angleterre, se répandirent sur ce territoire et imprimèrent, à chaque pas pour ainsi dire, une trace profonde du caractère et des habitudes légales de leur pays d'origine, tout à fait antipathique au système de comté. C'est alors, c'est-à-dire en 1848, qu'une nouvelle constitution d'État, et, un peu plus tard en 1849, un acte législatif (2) autorisèrent les populations de chaque comté à adopter le système de township pour base de leurs institutions locales. Ceux qui refuseraient cette innovation res-

(1) Voir la constitution du 8 mai 1848. — (2) Voir *A Compilation of the laws of Illinois relative to township organization* by Esijah Haine, 1865. Introduction, p. 10 et suiv.

teraient soumis au régime du comté. Tel fut le point de départ des deux modes différents de gouvernement local dans l'État, suivant l'option des habitants.

Une loi de l'Illinois du 20 février 1861, modifiée par deux autres actes du 4 et du 31 mars 1874, ordonna le fonctionnement séparé des deux régimes. En voici une esquisse (1) :

Lors du premier meeting d'élection dans les divers comtés, les électeurs furent appelés à voter pour ou contre l'adoption du régime de township, non pas calqué sur le type de la Nouvelle-Angleterre, mais sur celui de New-York. De plus, la même question doit toujours être posée par la cour du comté dans son ressort sur la demande de 50 électeurs. Le résultat est constaté par le secrétaire du comté et envoyé par lui à l'auditeur des comptes publics. Aucune résolution sur ce point n'est valable qu'autant qu'elle réunit la majorité des voix des électeurs du comté. En cas de vote affirmatif, la cour du comté, dans sa plus prochaine session, nomme trois commissaires résidents; elle les charge de diviser cette circonscription en autant de towns que le comporte ce territoire, en observant les règles du gouvernement de l'Union sur ce sujet. Lorsqu'il se trouve des fractions non employées par suite de difficultés locales, elles sont rattachées à des towns voisines dont le nombre d'habitants ou l'étendue de territoire seraient insuffisants pour former une town. Si c'est le nombre d'habitants qui est inférieur à celui exigé, ou bien la town est rattachée à une autre, ou elle est divisée et les fractions sont réunies à deux autres towns ou à un plus grand nombre : un nom est donné à chacune d'elles par les habitants eux-mêmes, et à leur défaut par les commissaires. Rapport du tout est remis au secrétaire de la cour du comté qui fait les diligences nécessaires pour convoquer les électeurs de chaque town dans un lieu désigné.

(1) Voir aussi la nouvelle constitution, 22 juin 1870, art. 10.

SECTION II

Système de township.

§ 1er. — *Pouvoirs des towns.*

Les pouvoirs des towns sont les mêmes que dans les towns de l'État de New-York; mais faculté est donnée au comité des supervisors de changer les confins des towns, de les diviser, de les agrandir, d'en créer de nouvelles dans leurs comtés respectifs, pour satisfaire aux besoins des habitants. Aucune town ne peut prendre naissance, à moins qu'elle ne renferme au moins trente électeurs résidant, ou que deux cents électeurs ne pétitionnent pour obtenir des modifications à la condition de leur township. Pour l'avenir, il fut ordonné qu'aucune town nouvelle ne serait créée ni divisée, et que les confins n'en seraient changés, à moins qu'une grande publicité préalable ne fût donnée tant par placards que par insertions dans un journal du comté.

Si, dans une town ou un comté soumis au régime de township, les habitants refusaient ou négligeaient d'en élire les fonctionnaires, il suffirait que douze propriétaires de la town convoquassent un meeting spécial à cet effet avec une publicité réglée par le statut. Les officiers élus dans ce meeting ont le même pouvoir que s'ils eussent été élus dans le town-meeting électoral; à défaut d'élection, il y est procédé par le *board of supervisors.* S'il arrivait que ces fonctionnaires des towns ne se missent point en mesure de remplir leur emploi, ce comité annexerait la town à une autre voisine pour n'en faire qu'une seule. Des dispositions accessoires règlent les résultats de la division territoriale entre les towns intéressées quant au partage des dettes antérieures et des biens.

§ 2. — *Du town-meeting.*

Il y a chaque année, dans les towns, un meeting destiné

aux élections, après qu'il en a été donné avis par des placards ou dans un journal. Dans ce meeting sont élus tous les fonctionnaires et agents de la town, à savoir : un supervisor, un secrétaire de town, un assessor, un collecteur de taxes, un gardien des pauvres, un commissaire des chemins vicinaux, deux constables, deux juges de paix et autant de surveillants des chemins qu'il y a de districts. Les juges de paix et les constables sont élus pour quatre ans. Toute town ayant 800 votants et plus a droit à un *assistant supervisor*. La progression de la population donne droit aussi à un juge de paix et à un constable en plus par 1 000 habitants jusqu'au chiffre maximum de 5 000.

La loi indique les sujets sur lesquels portent les délibérations du town-meeting. Ils ont trait principalement à des affaires de voirie. Les habitants peuvent faire des ordonnances réglementaires (*by laws*), notamment pour assurer l'exécution des résolutions prises en town-meeting, infliger de légères pénalités pour les infractions qui y seraient faites.

Il peut y avoir, outre le town-meeting annuel, d'autres meetings spéciaux, mais sur l'initiative seulement du supervisor, du secrétaire de la town et de l'un des juges de paix, avec le concours de douze propriétaires fonciers de la town. Les meetings sont annoncés avec indication des sujets sur lesquels ils porteront exclusivement. Cette particularité distingue encore la town de l'Illinois et de New-York de celle du Massachusetts où les town-meetings sont fréquents et ne dépendent point de l'arbitraire des fonctionnaires, quels qu'ils soient.

Dans l'Illinois comme dans l'État de New-York, il y a des cités dont l'organisation générale correspond à celle de la Nouvelle-Angleterre.

§ 3. — *Pouvoirs des comtés dans le système de township.*

Le comté sous ce système, de même que dans celui de New-York, a une organisation entièrement différente de celle

qu'il a dans le *county system*. Son administration est formée par le *board of supervisors*, qui se réunit en comité général le deuxième lundi de septembre. Cette réunion est annoncée à l'avance dans un journal du comté, s'il y en a. Les séances sont publiques. Dans leur première réunion, les supervisors justifient de leurs certificats d'élection et nomment l'un d'eux président. Les fonctions de ce comité consistent à exercer les pouvoirs du comté, à savoir : 1° acheter et posséder des terres dans la circonscription territoriale pour l'avantage des habitants sous l'autorité de la législature; 2° faire des contrats; 3° acheter des biens personnels (mobiliers) nécessaires à l'administration du comté; 4° passer toutes ordonnances relatives à la gestion de ses affaires incorporées, pour l'avantage des habitants, sans rien faire qui dépasse les limites des pouvoirs conférés par la loi. Les actes et les actions pour ou contre le comté ne peuvent être exécutés qu'au nom du comité des supervisors.

Les pouvoirs particuliers de ceux-ci en comité consistent à faire les ordonnances relatives à la propriété corporée du comté, entendre les comptes à la charge du comté, et particulièrement pour cause non prévue par la loi, ordonner les taxes pour l'acquit des dettes reconnues dues à divers titres, approprier les fonds nécessaires au payement de la construction des ponts et routes dans une partie quelconque du comté, quand elle a été ordonnée par la majorité du comité, changer les limites territoriales des towns, en créer de nouvelles, de la manière prescrite par la loi, donner des noms à celles-ci, et fixer le lieu où se tiendront les town-meetings de ces créations nouvelles. En cas de demande de fusion de towns en une seule, faite par 200 électeurs, elle peut être prononcée si la majorité des électeurs dans les deux *towns* l'approuve; une demande de cette nature ne peut être renouvelée plus d'une fois en cinq ans. Le comité des supervisors a encore pouvoir de changer le nom d'une town ou d'un village incorporé du comté, à la demande de la majorité des électeurs de ces corporations, d'établir ou de suppri-

mer des routes dans le comté, s'il y a intérêt pour la population, en se conformant aux prescriptions de la loi, de remplir encore d'autres devoirs non incompatibles avec ceux qui leur sont imposés par les lois de l'État ou par les cours du comté de ces circonscriptions.

Le comité des supervisors a pour secrétaire le greffier de la cour du comté, qui tient registre des affaires traitées, ainsi que des questions qui lui sont soumises et des résolutions prises. Ce greffier reste dépositaire des archives du comté et les tient à la disposition du public.

Le comité des supervisors est encore tenu de faire construire, à l'intérieur du comté, des bâtiments pour la distribution de la justice, pour les prisons et d'y faire les réparations nécessaires. Il prend soin aussi des pauvres et des bâtiments qui leur sont affectés. Dans quelques comtés, il reçoit les comptes du gardien des pauvres des towns.

Lorsqu'un comté crée une nouvelle town ou change le nom d'une town existante ou d'un village incorporé, le greffier (town-clerk) transmet à l'auditeur des comptes publics les constatations de ce fait, afin que, s'il se trouvait dans cette circonscription une autre town ou un autre village du même nom, il pût de suite faire le changement nécessité par cette circonstance.

Aucune taxe de comté ne peut dépasser 5 mills par dollar de la valeur de la propriété qui y est soumise.

A la fin de chaque meeting semestriel ou spécial, le greffier-secrétaire résume les travaux du comité des supervisors et le publie dans un journal de la circonscription. Cette publication indique les noms des individus qui ont eu des comptes à régler avec le comité, le montant réclamé et alloué et les dispositions prises pour le payement.

Dans le cas où un supervisor négligerait ou refuserait de remplir les devoirs de son emploi comme membre du comité, il encourrait pour chaque faute une amende de 200 dollars (art. 14, § 19).

Enfin, le comté divisé en townships a un trésorier, soumis à un cautionnement dont l'appréciation appartient au comté des supervisors; puis, des assesseurs de taxes et des commissaires des routes, des chemins et des ponts. Toute difficulté qui s'élèverait au sujet de l'exercice des pouvoirs décrits plus haut serait jugée par la cour du comté, qui déciderait suivant qu'il y aurait lieu.

SECTION III

Comtés et cours de comtés selon l'ancien système en vigueur dans quelques localités.

Le second système de gouvernement local est celui que les premiers colons de l'Illinois, qui étaient d'origine Virginienne, avaient vu pratiquer depuis la fondation des colonies dans leur État natif. C'est le système du Sud. Quelques parties du territoire de l'Illinois ont profité de l'*optional* législation pour le conserver. Dans ce système, l'organisation du comté est toute différente de celle qui vient d'être analysée.

Chaque comté qui a été ou pourra être établi dans l'État conformément aux lois existantes est considéré comme un corps politique incorporé, sous l'appellation qui lui est ou lui sera donnée, avec pouvoir de plaider comme demandeur ou défendeur devant toute cour à archives, d'après la Common law ou *in equity*.

Dans chaque comté de l'État étranger au nouveau système exposé dans la section précédente, il a été créé une cour à archives, composée de trois commissaires nommés par le gouverneur sous le nom de cour des commissaires du comté (1). Ils sont élus pour trois ans, avec renouvellement par quart d'année en année. Avant de siéger, ils

(1) Il ne faut pas confondre cette cour avec les cours de l'État qui appartiennent à l'ordre régulier de l'administration de la justice. Cette cour de comté est chargée d'attributions tout à la fois administratives et judiciaires. Voir sur ce sujet *The compilation*, par E. Haine, citée plus haut, p. 212 et suiv.

prêtent serment devant un juge de paix ou un juge de la cour de circuit. La cour des commissaires du comté nomme un agent (commissaire) qu'elle charge, sous sa direction, de gérer tout ou partie des biens du comté, sous sa direction ou de les aliéner s'il y a lieu. Tous engagements pris au profit du comté sont valables, quelle qu'en soit la forme et sans avoir égard à la personne à laquelle ils auraient été souscrits.

La même cour des commissaires nomme un ou plusieurs agents pour conclure des arrangements ayant pour but l'érection des bâtiments que le comté peut avoir à faire édifier pour obéir aux prescriptions de la loi.

La cour des commissaires du comté fait choix d'un secrétaire pour une durée de quatre années. Un cautionnement de 1,000 dollars est exigé de lui pour garantie de sa gestion. Cette cour peut le révoquer pour incapacité, négligence ou pour fait reprochable grave dans son emploi, sauf à pourvoir à son remplacement.

Tous les procès pour ou contre le comté sont dirigés et suivis par la cour des commissaires. Toute action contre le comté peut être entamée et suivie jusqu'au jugement définitif et mise à exécution devant la cour de circuit du comté. Toute action intentée par le comté contre un particulier est portée devant la cour du domicile du défendeur. En cas de condamnation du comté, la cour des commissaires signe un ordre de payement sur le trésorier de cette circonscription pour le libérer des suites du jugement.

Cette cour, dans chaque comté, est présidée par celui des commissaires dont la nomination est la plus ancienne. Elle tient session quatre fois par an, dans le local affecté aux cours de justice ou dans le lieu du service du secrétaire. Chaque session dure six jours à moins que le rôle des affaires ne soit épuisé plus tôt. Dans le cas où une session particulière deviendrait nécessaire pour cause urgente, la cour pourrait être convoquée par un seul de ses membres cinq jours à l'avance.

Ces cours, chacune dans son comté, ont compétence

en toutes matières concernant le revenu du comté, la régularisation et l'application de ses taxes. Elles ont pouvoir d'accorder des licences pour des bateaux de passage (*ferries*), pour des tavernes, et toutes autres licences productives d'un revenu pour le comté. Elles ont juridiction dans toutes les causes intéressant les routes, les canaux, les péages de barrières et de ponts dans lesquelles la loi ne prohibe point leur juridiction. Elles ont encore compétence pour émettre des ordres de procédure, ordonner toute saisie, mettre opposition, faire tous actes conservatoires à exécuter dans l'État entier.

Aucune des dispositions qui précèdent ne peut attribuer à ces cours une juridiction de première instance ou d'appel dans des procès civils et criminels dans lesquels l'État ou des individus ou des corps incorporés sont parties ; mais juridiction leur appartient dans toutes les affaires où l'objet en litige touche aux intérêts du comté.

Les pouvoirs des commissaires du comté ne s'étendent point aux cités et aux villages incorporés dont les conditions d'existence ont été réglées par des chartes, sauf pour le payement des taxes communes à tout le comté et dont la répartition a lieu entre tous les habitants du comté.

Les juges de paix doivent compte à la cour des commissaires du comté, chaque année, avant le mois de décembre, des sommes qu'ils peuvent avoir reçues pour amendes, condamnations ou autrement, et qui doivent être versées dans la caisse du trésor du comté. Tout fonctionnaire convaincu de désobéissance à ces prescriptions serait passible d'une amende.

Les cours des commissaires de comté sont chargées de faire construire des prisons dans leurs comtés respectifs, plus, une cour de justice, enfin d'acheter un lot de terre pour édifier un bâtiment de comté, quand le tout est jugé nécessaire.

Dans le cas où il s'agirait de diviser un comté, sur la demande des habitants, défense est faite de poser la ligne séparative à moins de 10 milles du siège de la justice du

comté à diviser. Il a été ordonné en outre qu'à l'avenir, aucun comté, dans l'État d'Illinois, ne serait diminué de manière à réduire sa superficie à moins de 400 milles. De même aussi aucun comté nouvellement créé ne doit avoir une superficie de moindre étendue (1).

Chaque année, la cour des commissaires du comté doit, avant le terme de mars, présenter l'état complet et par écrit des recettes et dépenses faites pour le comté pendant l'année écoulée, faire ressortir les causes des dépenses et indiquer le nom de ceux auxquels des payements auraient été faits. Ce tableau de situation est exposé dans le bureau du secrétaire de la cour pendant un mois à la disposition du public. Faute d'obtempérer à cette prescription, le secrétaire encourrait une amende de 10 dollars; une amende de même somme serait due par chacun des commissaires qui aurait négligé de faire observer cet ordre. Toute partie qui se prétendrait lésée par un jugement final ou par une ordonnance de la cour des commissaires du comté pourrait former appel devant la cour de circuit du comté, à charge de se pourvoir pendant le terme où la décision aurait été rendue. Un dernier recours est en ce cas réservé à la partie condamnée devant la Cour suprême de l'Etat.

En résumant cette double organisation municipale de township et de comté dans l'Illinois, l'on voit que sous le nouveau système, le comté est partagé en towns qui n'ont qu'un seul administrateur (le supervisor) et que tous les supervisors des towns et ceux des cités forment, à leur tour, un comité général qui a certaines attributions, et statue, dans divers cas, sur les affaires du comté. Dans le système du comté, il n'y a point de supervisors, mais une cour spéciale dite comité des commissaires du comté, qui est chargée de la direction des principaux services pour l'exécution desquels elle nomme des commissaires particuliers (2).

(1) Une disposition analogue se trouve dans la constitution de la Californie de 1879, article XI, section 3. — (2) Voir pour tous ces détails *A compilation of the laws of Illinois relating to township organization*, par E. Haine, et spécialement p. 212 et suiv.

CHAPITRE XV

DU GOUVERNEMENT MUNICIPAL DANS DIVERS ÉTATS.

Le système de comté, que nous venons de voir en vigueur dans certaines parties de l'Illinois, est celui qui domine dans tous les États du Sud à peu d'exceptions près. Nous en avons donné une esquisse suffisante, il est inutile d'y revenir ici (1).

Dans les Etats formés du territoire du Nord-Ouest les systèmes du comté et celui du town, tel qu'il est pratiqué dans l'État de New-York, se sont longtemps partagé les préférences des populations. Cette lutte entre les deux systèmes est particulièrement curieuse à suivre dans le Wisconsin, où la constitution de 1848 prescrivait qu'un plan uniforme de gouvernement local serait adopté par la législature, et où depuis lors l'un et l'autre ont été successivement employés. Finalement c'est le système du town élisant un *supervisor* comme dans l'État de New-York qui a finalement triomphé. Il donne plus de garanties aux différents intérêts des localités ; voilà pourquoi il l'a emporté malgré les raisons d'économie invoquées en faveur du *county system* du Sud. Du reste la loi du Wisconsin laisse les comtés libres d'attribuer certains services, notamment celui de l'assistance des pauvres, soit aux *towns*, soit au *board of supervisors* du comté, selon le vote de la majorité des habitants. L'organisation municipale s'adapte ainsi aux circonstances propres à chaque localité (2).

Le système de townships de New-York est actuellement

(1) En Louisiane la circonscription correspondant au comté s'appelle paroisse en souvenir de l'origine française de cet État. — (2) V. *Local government in Wisconsin*, par David E. Spencer, dans les *John Hopkins university studies*, t. VIII, Baltimore, 1890.

un de ceux qui sont le plus répandus. Il est adopté notamment par le Michigan et le Nebraska.

La constitution de Californie porte (article XI, section 4) que la législature établira un système de gouvernement de comté uniforme pour tout l'État et qu'ensuite elle établira une organisation de *township* que les électeurs de tout comté pourront adopter à la majorité. Il y a en conséquence des comtés administrés uniquement par des *boards of supervisors* et d'autres dans lesquels l'administration est partagée entre les autorités des townships et les supervisors de comté, sans parler des cités et des boroughs incorporés. Une loi du 24 avril 1880 a créé une organisation particulière pour les agglomérations comprenant ensemble plus de cent mille âmes. Elles forment à la fois une cité et un comté fondus en un seul gouvernement municipal. Cette loi se borne d'ailleurs à établir pour les localités se trouvant dans ces conditions un type d'organisation municipale qu'il dépend de la majorité des électeurs d'adopter ou non.

L'Ohio (1), s'éloignant du système du Massachusetts, et aussi de celui adopté dans l'Illinois, a établi son régime municipal sur des bases toutes différentes, par une loi du 3 mai 1852. Cet acte porte que toutes les corporations existantes, dans un but de gouvernement municipal, seront désormais organisées en cités et villages incorporés.

En ce qui concerne les attributions faites à chacun de ces corps incorporés, la loi les divise en quatre classes : 1° Cités de première classe, c'est-à-dire ayant une population excédant 20,000 habitants ; 2° cités de deuxième classe, embrassant toutes celles en dehors de la première ; 3° villages incorporés ; 4° villages incorporés pour certains objets spéciaux seulement. Tous sont considérés comme corps politique, sous un nom particulier donné à chacun d'eux. Ils ont pouvoir d'attaquer et de se défendre en justice, de faire des contrats, de posséder des biens réels et personnels, d'exercer tous autres pouvoirs et privilèges

(1) Swan, *Statutes of Ohio*, p. 954.

applicables aux corporations municipales, d'un caractère et d'un degré non incompatibles avec l'acte du 3 mai 1852 et avec les autres lois générales de l'État. Ces pouvoirs sont décrits avec de minutieux détails dans vingt sections inutiles à rapporter ici. Les villages incorporés sont gouvernés par un maire, un recorder et cinq *trustees*, sujets à des élections annuelles. Ils composent le conseil du village. Quant aux cités, l'autorité de la corporation est confiée à un maire et à un comité de *trustees* choisis deux par deux dans chaque *ward* (quartier) dont ils sont les élus et qui composent le conseil de cité. Près d'eux, sont des fonctionnaires chargés de les aider dans l'accomplissement de leur tâche.

Cette forme de gouvernement municipal est basée uniquement sur le système représentatif. Les habitants n'y ont aucune part si ce n'est par les élections de leurs représentants. C'est le rebours du système des towns de la Nouvelle-Angleterre.

CHAPITRE XVI

RÉSUMÉ DE L'ORGANISATION MUNICIPALE.

En résumé, le gouvernement municipal aux États-Unis a quatre types différents d'organisation.

D'abord, la town de la Nouvelle-Angleterre avec la participation directe des électeurs aux affaires municipales subsiste toujours, sauf dans les cités où, par une force de choses impossible à surmonter, la démocratie pure a été supplantée par la démocratie représentative. Ce système né dans le Massachussets n'a pas dépassé les limites de la Nouvelle-Angleterre.

La deuxième forme, c'est-à-dire la township représentative, se fait remarquer dans l'État de New-York, dans l'Illinois et d'autres États encore. Là les pouvoirs municipaux sont exercés, dans chaque municipalité, par un supervisor et par tous les supervisors de townships réunis en comité dans des sphères d'action distinctes. Sur ce type s'est formée la town, dans nombre de comtés de l'Illinois, tandis que dans d'autres, le système du comté a prévalu. De là, coexistence de deux systèmes différents dans le même État.

La troisième forme de gouvernement local est celle adoptée par l'Ohio, copiée par d'autres États encore. Là les habitants sont répartis en quatre groupes étagés suivant le degré de population de chacun d'eux, depuis le village incorporé jusqu'à la cité de première classe, avec des pouvoirs appropriés à ces conditions variées.

Le quatrième mode de gouvernement municipal est le *county-system*. Ici tous les intérêts de municipalité sont remis aux mains de *county-comissionners* dont les pouvoirs embrassent toutes les corporations du comté qu'ils admi-

nistrent à leur guise. C'est le régime du Sud de l'Union, sauf trois États, la Virginie, la West-Virginia et la Caroline du Nord, qui, à la suite de la guerre de la Sécession, ont fait un pas vers le township government.

Tels sont les quatre systèmes de gouvernement local mis en œuvre aux États-Unis. L'on voit ainsi combien il serait dangereux d'accepter les généralisations avancées par Tocqueville sur ce sujet comme sur d'autres, et quel chemin reste à faire pour donner de l'uniformité à ce service, et lui imprimer une marque plus profonde de l'esprit démocratique.

CHAPITRE XVII

CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES SUR LE GOUVERNEMENT DES CITÉS

Jusqu'à présent, nous n'avons donné qu'une esquisse de l'organisation administrative des cités ; nous allons aborder ce sujet en le faisant précéder de quelques explications qui feront mieux apprécier leur rôle dans le gouvernement général de l'État.

Le grand accroissement des towns a nécessité, comme on l'a vu, non seulement dans la Nouvelle-Angleterre, mais encore dans les autres États, l'emploi du régime représentatif et la conversion de bon nombre de towns en cités.. La cité existe en vertu d'une charte accordée par la législature ou d'une loi générale qui en tient lieu. Ces chartes particulières ou générales énumèrent les pouvoirs qu'elles créent, et précisent, autant que possible, les limites qui ne doivent pas être franchies : point essentiel, car l'on remet ainsi entre les mains d'une minorité très circonscrite en fait des pouvoirs toujours très amples sur la fortune des habitants. Si le désintéressement était le seul guide des mandataires du peuple, il suffirait d'indications générales du cercle à parcourir pour la gestion des intérêts municipaux ; mais, pour les cités comme pour l'État, le système représentatif réclame des préservatifs, des garanties, même des pénalités, contre les défaillances des représentants du peuple. Quoique pour les cités, les choix à faire soient plus faciles à éclairer que pour la représentation au corps législatif, cependant le mélange des populations dans des centres compactes et la part active que prennent aux élections les hommes les moins intéressés à y concourir, permet aux chefs de parti, aux spéculateurs, surtout aux hommes de mauvaise foi d'acheter les voix inintelligentes et flottantes

et de s'en faire des appuis pour enlever les élections et faire monter à la surface ceux qui n'auraient jamais dû prétendre à représenter leurs concitoyens. Tout y est important; tout est matière à dépense, à engagement, à surveillance, sur une échelle étendue, ainsi que le prouve la multiplicité et la diversité des organes de l'administration dans les villes de Boston, New-York, Chicago, etc. La mise en œuvre de ces rouages, distincts les uns des autres donne à chaque service une sorte d'autonomie dont les agissements échappent au contrôle et couvrent des abus, des faveurs, des concessions qui, malgré tout, se laissent entrevoir lors du règlement des comptes de l'année. Des plaintes se font entendre; mais les stratagèmes sont si bien combinés qu'ils se continuent en dépit de la clameur publique. Parfois l'on purifie certaine branche; mais la solidarité dans la corruption est telle, qu'elle peut se maintenir, longtemps encore, par une sorte de *lobbysme* qui présente une force de résistance difficile à entamer, plus difficile encore à détruire. Cependant le moment vient où tant d'intérêts sont froissés et la fortune de la cité tellement compromise, que les citoyens les plus importants sortent de l'inertie où ils s'étaient renfermés; ils activent le mouvement de l'opinion, et, à l'aide de la presse et de la législature de l'État, l'on pénètre dans ce labyrinthe d'iniquités, l'on en dévoile les turpitudes et l'on essaye de chasser les marchands du temple. L'on procède alors à une réorganisation qui, mieux étudiée, prévient beaucoup de désordres tout en laissant encore une porte ouverte à des malversations; car c'est du suffrage universel insuffisamment éclairé que naît le mal. Les moins bons éléments se vendent à qui veut les acheter. La cité de New-York, qui est en même temps un comté, a donné, de ce désordre un mémorable exemple.

Pour mettre plus aisément la main sur le pouvoir, l'on admettait à voter dans les élections des étrangers arrivés d'hier, que de faux témoins déclaraient avoir plusieurs années de résidence! Parfois aussi, l'on fabriquait de faux certificats de naturalisation. Des hommes pris de boisson

entraient dans la salle du scrutin et déposaient le bulletin qui leur avait été remis dans une taverne. Enfin des cohues, se pressant au scrutin, couvraient des fraudes qui avaient pour complices les membres du bureau. Tout cet appareil mensonger ne donna plus, pour la composition du corps municipal, que des produits viciés qui firent payer cher à la ville de New-York son prodigieux accroissement de richesse.

En 1868, l'on chercha à arrêter le mal. La législature de l'État, de démocrate qu'elle était précédemment, étant devenue républicaine, s'ingénia à tourner les difficultés de la situation. Elle créa un district métropolitain composé des localités animées d'un esprit différent de celui qu'on cherchait à combattre. L'on adjoignit ainsi à la ville proprement dite, New-York city, le comté voisin. L'administration de ce district métropolitain fut fractionnée entre des corps différents. L'on plaça à côté du maire et du conseil municipal d'autres organes, choisis par la corporation même et ne relevant que d'elle seule. Ils furent investis d'une partie notable des pouvoirs exercés jusque-là par le maire et le conseil municipal. L'action de ceux-ci fut grandement réduite. Cette atteinte était la plus grave à la charte municipale. Porter la main sur cet acte solennel était presque de la témérité; mais le mouvement réformiste s'accusait d'une manière énergique; il aida le parti républicain, qui arrivait aux affaires, à battre en brèche le parti démocrate qui avait abrité ces excès. La législature affecta à la nouvelle corporation plusieurs commissions administratives dont elle nomma elle-même tous les membres, et qu'elle dota des fonctions municipales les plus importantes, en même temps que défense fut faite au *board of aldermen* ou *common council* de créer des taxes, d'ordonner des assessements, d'emprunter, de contracter des dettes, d'engager le crédit de la cité, de faire des baux à long terme d'immeubles appartenant à la cité, etc.

Cet mesure législative fut vigoureusement attaquée par des raisons dont les unes ne manquent pas de force

et les autres sont seulement fallacieuses. « Il y a excès, de pouvoir, disait-on, car ces mesures sont une violation de la charte de la ville de New-York. L'incorporation abrite les franchises; tout ce qui peut les entamer est inconstitutionnel ». Mais on oubliait les principes que nous avons rapportés plus haut et qui portent, en substance, que toute corporation publique peut être modifiée et réduite, soit en territoire, soit en attributions, quand l'intérêt général l'exige. A la législature appartient la décision souveraine en cette matière; aussi les cours de justice de l'État de New-York, saisies de la question, n'hésitèrent point à réfuter les prétentions émises et à maintenir la loi nouvelle.

Plus tard une polémique s'engagea en vue de la modification à apporter au nouveau droit. Un ancien maire de New-York, devenu gouverneur de l'État, quoique démocrate, alors que la législature réformatrice appartenait à l'opinion républicaine, manifesta dans son premier message, sa désapprobation des atteintes portées au régime municipal. Il exposa « que les lois en question foulaient aux pieds les vrais principes. Elles créaient des circonscriptions qui n'étaient point dans les prévisions de la constitution dont l'économie générale se trouvait bouleversée. En effet elle dit, en termes exprès, que tous les fonctionnaires à la nomination desquels il n'est pas pourvu d'une manière particulière, seront élus par le suffrage populaire ou par les autorités locales auxquelles ils doivent être soumis, d'après ce grand principe que les électeurs, dans chaque localité, ayant à supporter les charges municipales, ont le droit de désigner ceux qui administrent leurs affaires communales. Les combinaisons nouvelles n'ont pour but que de soumettre la majorité à la minorité; car les commissions créées n'ont été établies que dans des localités et sur des municipalités qui n'étaient point politiquement sympathiques au parti dominant dans la législature. Il fallait y voir le renversement des idées consacrées par les gouvernements démocratiques (1). »

(1) *Message of the Governor of the State of New-York*, session 1869.

« C'était, ajoutait le gouverneur, une théorie favorite parmi certaines personnes, que le peuple des cités ne peut inspirer le degré de confiance suffisant pour la gestion des intérêts municipaux, et que l'État y est trop intéressé pour n'en pas conserver l'entier contrôle. Aucun citoyen ne peut souscrire à cette proposition, sans être obligé d'admettre que notre gouvernement est un avortement complet! La moitié environ de la population de l'État réside dans les cités, et, si la théorie était fondée, il faudrait conclure que la moitié de notre population est incapable de remplir les devoirs et d'exercer les droits de citoyen dans un gouvernement libre. Moitié environ des taxes perçues dans la cité est employée par des commissions indépendantes qui ne rendent aucun compte aux contribuables dans la personne de leurs représentants immédiats... Il est impossible qu'une grande cité ait un bon gouvernement sans un chef responsable investi de tous les droits du pouvoir exécutif, et duquel doivent relever tous les fonctionnaires chargés des divers services administratifs sans exception. Son autorité sur eux doit être immédiate pour que leur responsabilité ne devienne pas illusoire. »

Voulant néanmoins écarter toute prétention absolue, le gouverneur demandait qu'on avisât à une combinaison qui permettrait « de faire entrer dans le *common council* une représentation du parti politique en minorité, de manière à faire concourir toutes les forces vives de la cité au meilleur fonctionnement de son gouvernement qui alors lui serait rendu en entier ».

Ces raisons étaient combattues par des considérations d'une portée plus grande (1). « Les choix électoraux, disait-on, ne peuvent être aussi éclairés dans les cités que dans les townships où tous les citoyens vivent sous les yeux les uns des autres, où la capacité et la moralité de chacun ne sont guère ignorées de personne, et où les mœurs publiques sont mieux préservées contre les influences étrangères. L'élection, dans les grandes villes, dépend presque toujours

(1) Voir *The report of the Committee of municipal reform*, 1869.

d'instigateurs, justement qualifiés de politiciens, dont le but ne se dissimule guère, et pour lesquels l'agitation électorale est une sorte de profession. La fréquence du recours au suffrage, au milieu d'une vie d'affaires absorbantes, rend un très grand nombre de citoyens indifférents à la chose publique. La lice est alors abandonnée aux plus mauvaises passions, et l'on voit sortir de l'urne les noms d'hommes qui, dans les rapports de la vie privée, n'inspireraient que de l'éloignement. Ces élus sont à la dévotion de ceux qui ont assuré leur succès, et la fortune publique est l'enjeu des manœuvres électorales. Les choix faits, d'une manière persistante, par la ville de New-York pour ses représentants municipaux, est la meilleure satire du suffrage universel dans les grandes cités. Plus les centres municipaux prennent de l'accroissement, plus les magistrats sont d'un ordre inférieur et d'une probité au moins douteuse. Leur infériorité, sous ce rapport, se révèle surtout quand on les compare à la plupart des membres élus dans les campagnes. Les services municipaux, dans les grandes villes, ont une importance très grande qui exige une variété de connaissances et d'aptitudes que le suffrage universel ne peut généralement mettre en évidence, même quand il est dégagé d'influences néfastes. Une autorité élevée, législative ou autre, peut seule y composer un conseil municipal ou des commissions, avec des éléments de choix pris parmi les supériorités dans les diverses branches de l'activité sociale. Comment, d'ailleurs, des renouvellements du conseil à très court terme, permettraient-ils à des élus d'une classe peu éclairée de s'initier suffisamment aux connaissances indispensables au bien du service, avant l'expiration de leur mandat? Les élections annuelles et les rivalités jalouses qui aspirent constamment à supplanter des adversaires politiques, perpétuent au pouvoir les incapacités, et font des emplois publics, une curée d'autant plus abondante, que c'est le trésor municipal dont ils ont les clés qui en fait les frais ».

« Même en admettant, des conseils élus par le peuple,

la balance des pouvoirs, est-elle au moins, assez bien réglée pour atténuer les difficultés de cet état de choses? Tout, au contraire, le maire n'a, d'après les chartes, que des pouvoirs très limités, et notoirement inefficaces. Son veto peut être facilement infirmé, et de plus, le *board of aldermen* est doté, privativement, d'attributions de l'ordre exécutif qui réduisent encore le rôle de maire à quelque chose d'insignifiant. Celui-ci est donc un personnage effacé, obligé de rester spectateur inoffensif d'actes qu'il ne peut ni prévenir ni empêcher (1). »

A ceux qui résistaient à faire intervenir l'État dans le jeu des institutions municipales, on répondait « que cette intervention découlait de la force des choses, car les corporations municipales sont essentiellement subordonnées à l'État, et, chaque année, les législatures ont à statuer sur des demandes d'autorisation supplémentaire qui leur sont adressées par des townships, des villages, des boroughs, des cités pour des objets qui dépassent les limites des pouvoirs municipaux. N'est-ce point un hommage rendu à la suprématie de l'État? Une charte d'incorporation municipale n'est pas un contrat; elle est toujours subordonnée à l'intérêt public dont la législature est le juge naturel. On ne peut décliner son autorité sans laquelle il serait impossible d'imprimer à tous les rouages de l'État une impulsion harmonieuse; autrement, il pourrait dépendre de la résistance de l'un d'eux de tout compromettre ».

« Les capitales et les grandes cités ont, de tout temps, renfermé les éléments les plus contraires; vertus et vices, s'y coudoient, et leur influence est inégale: salutaire ou dissolvante, suivant que les uns dominent les autres. Or c'est sur les grandes villes que le jugement du monde se forme pour apprécier la vie nationale, sans tenir suffisamment compte du reste de la population. Il est vrai, cette base d'appréciation n'est pas complètement injuste; car les cités dans

(1) Tel était, à peu près, le langage que tenait de son côté le maire de Philadelphie, langage d'autant plus désintéressé que cet honorable magistrat était sur le point de quitter ses fonctions.

l'antiquité ont grandement contribué à élever ou à déprimer la civilisation, et si déjà cet agent avait une telle puissance d'impulsion, quand les moyens de communications étaient lents et difficiles, que doit-il être aujourd'hui, à l'aide de la vapeur qui peut, en un jour, ou à peu près, faire affluer la population de tout un État vers le centre de l'Empire? Les capitales et les grandes cités réclament donc un gouvernement plus habilement combiné que celui des townships, puisque leur condition est toute différente. »

S'il nous est permis d'émettre une opinion sur le point capital de cette controverse, nous dirons que le gouverneur de l'État de New-York nous paraît ne pas avoir envisagé d'un point de vue assez élevé la question qu'il a traitée. Que voit-il principalement? la charte et les prérogatives municipales dont la cité de New-York jouissait depuis longtemps. Mais il faut se demander de qui procède cette charte. N'est-ce point de l'État représenté par la législature? Ce pouvoir politique avait le droit d'accorder ou de refuser cette charte, et en l'accordant d'y introduire telles conditions, telles restrictions au régime municipal, qui lui sembleraient utiles. Ce point est hors de doute. Puis, il est de principe que la législature a le pouvoir de modifier, changer, restreindre les chartes des corporations publiques, suivant que l'exige l'utilité générale, attendu qu'une charte municipale est une faveur dérogatoire au droit commun, et que toute faveur est essentiellement révocable, surtout dans les démocraties. Rien ne témoigne davantage de la tutelle que l'État s'est réservée sur les corps municipaux. Mettre en doute cette prérogative essentielle, ce serait méconnaître l'une des bases principales du droit public, attestée par tous les auteurs, et justifiée chaque jour par le texte des nouvelles constitutions. Les municipalités ne sont pas des unités indépendantes, comme l'a dit inconsidérément Tocqueville, mais des fragments d'un tout auquel la loi les a rattachées par des liens qui leur sont imposés et qu'elle peut rompre à son gré.

Le gouverneur objecte que « refuser au peuple des cités

de se gouverner lui-même d'une façon complète, c'est avouer l'impuissance de la forme républicaine et reconnaître que la moitié du peuple est incapable de prendre part au gouvernement. » On peut répondre que le gouvernement dans les républiques est loin d'être le même partout. Il a des formes variées, appropriées au génie et aux besoins des peuples. Il suffirait de comparer entre eux les gouvernements des cantons de la Suisse pour faire ressortir les différences notables de leurs institutions intérieures, sans que les bases fondamentales du droit public en soient altérées pour cela. Rien n'est immuable sous aucune forme de gouvernement, et les dénominations restent parfois les mêmes pour caractériser des institutions soumises à un fonctionnement différent dans des États voisins, même confédérés. Enfin il n'est pas juste de dire que la moitié de la population, dans les cités, doive être considérée comme inhabile à se gouverner, parce que l'État revendiquerait une part dans l'administration municipale. En effet ce n'est pas telle quotité de la population qu'il faut envisager, mais son groupement inégal. Sans importance pour les petites localités, il est de grave conséquence pour les grandes, à raison des influences pernicieuses qui s'y donnent rendez-vous et s'étendent au delà des limites de la cité. Sans vouloir défendre le système des commissions partielles et quasi indépendantes, qui est vulnérable à plusieurs égards, nous ne pouvons nous empêcher de reconnaître le droit de l'Etat d'intervenir dans l'organisation municipale, et d'en régler l'administration de manière à conjurer la ruine matérielle et morale des municipalités et de l'État, en combinant, autant que possible, le suffrage universel local et l'autorité supérieure du gouvernement général.

Et qu'on le remarque bien, ce n'est pas seulement à New-York que les bons esprits s'inquiétaient des déviations du mouvement électoral d'une grande ville (1). Dans les autres cités de l'Union, les mêmes éléments d'ignorance et

(1) *North American Review*, n° 213, p. 464, et le *Report of the committee on municipal reform*, de 1869, p. 5.

de désordre étaient nombreux. On observait alors à Brooklyn, à Boston, à Philadelphie, à la Nouvelle-Orléans, à San Francisco, à Chicago, à Saint-Louis, et ailleurs encore, les tristes préludes des mêmes errements municipaux qu'à New-York. Dans deux au moins, de ces grandes cités, cependant, le suffrage n'était pas tout à fait universel. A Boston et à Philadelphie, les constitutions subordonnaient l'exercice du droit électoral au payement de quelque taxe locale. Le Massachusetts exigeait, comme il exige encore, de l'électeur, qu'il pût lire en anglais la constitution de l'État et écrire son nom. Il y a donc des causes profondes qui affectent le suffrage populaire, circonscrit ou non, et qui appellent les sérieuses méditations des hommes d'État, tant en Amérique qu'en Europe. Telle est la préoccupation qui a dicté au Congrès la mesure que nous avons rapportée livre III, chap. IX, ordonnant l'intervention des fonctionnaires de l'Union pour la confection des listes électorales, pour la tenue des meetings électoraux relatifs au gouvernement des États-Unis dans les cités et les towns ayant au moins vingt mille âmes de population. Mais le Congrès ne pouvait atteindre les élections d'État, de telle sorte que dans un État où il y a à élire le Président et des membres du Congrès, ces opérations sont protégées par des formes multiples, qui sont mises de côté pour les élections du gouverneur, de la législature et des principaux fonctionnaires de cet État. Cette situation étrange fait jeter dans certains cas le soupçon sur les électeurs, alors que dans d'autres cas plus nombreux, les mêmes électeurs y échappent.

CHAPITRE XVIII

ORGANISATION MUNICIPALE DE LA CITÉ DE NEW-YORK.

Par suite des controverses rapportées plus haut, des termes moyens ont été cherchés dans l'État de New-York, pour concilier, dans une certaine mesure, les prétentions élevées dans les deux camps; de là est sortie une organisation nouvelle du gouvernement de la cité de New-York seulement, sans avoir égard aux autres cités de l'État. La formule s'en trouve dans une loi du 30 avril 1874, modifiée dès 1875. Cette loi laissa voir encore dans sa marche de nombreuses défectuosités qui appelaient de sérieuses réformes; l'on chercha à les réaliser par une loi du 1er juillet 1882 qui est encore en vigueur aujourd'hui. Nous n'entreprendrons point d'analyser cet acte volumineux qui ne renferme pas moins de 2,143 sections; nous ne retracerons que très sommairement les principales.

La loi de 1882 envisage la cité et le comté de New-York comme une unité presque entièrement indépendante du gouvernement de l'État. Tous les services de l'ordre législatif, exécutif et judiciaire y sont distribués et coordonnés de manière à constituer l'unité incorporée.

Le pouvoir législatif est remis au Comité des aldermen (*board of aldermen*) qui est composé de vingt-deux membres élus par des districts spéciaux pour la majeure partie; six seulement reçoivent leur mandat du vote d'ensemble de tous les électeurs de la corporation. Afin de calmer les mécontentements généralement répandus sur l'omnipotence oppressive des majorités, la loi fait dans les élections la part de la minorité en accordant à celle-ci un vote sur trois et deux sur six, d'après le mode rapporté livre X chap. IX. La durée du mandat des *aldermen* est d'une année seulement.

Le maire, seul chef du pouvoir exécutif, est élu par tous les membres de la corporation, sans distinction, pour un espace de deux années. Indépendamment des pouvoirs spéciaux qui lui sont réservés pour être exercés par lui seul, la loi a créé des services, dirigés séparément par des chefs entre lesquels elle a réparti les travaux à exécuter par chacun d'eux ; ces fonctionnaires ne relèvent point du suffrage universel, mais du choix du maire, approuvé par le Comité des aldermen. Ces nominations ont lieu pour une durée qui est généralement de six ans. Malgré son élection populaire, le maire est révocable par le gouverneur de l'État, tandis que les fonctionnaires qu'il nomme ne peuvent être révoqués par lui que pour cause à justifier publiquement, et sauf approbation du gouverneur.

Relativement au pouvoir judiciaire à tous les degrés, les membres de toutes les cours de la cité sont soumis pour leur élection au suffrage universel. Ces cours composent le premier district judiciaire de l'État de New-York ; leurs décisions sont donc susceptibles d'appel, dans la mesure où cette voie de réformation est ouverte, devant la Cour d'appel de l'État qui est la juridiction suprême. Les cours de la corporation sont nombreuses, à savoir : cour suprême, cour supérieure, cour des common pleas, cour de surrogate, cour maritime, cours de district, cours de police, etc. La durée des fonctions des juges dépend du degré de la juridiction des cours auxquelles ils appartiennent.

Le *board of aldermen*, qualifié aussi *common council*, a pour attributions principales la réglementation par des ordonnances de tous les services intéressant la voirie, l'exactitude dans la livraison des fournitures, la santé publique, le service maritime sur les quais de la cité, le nettoyage des rues, la réfection des pavements, les bonnes mœurs, le mouvement régulier des omnibus et autres véhicules, les pénalités pour violation des règles de police, etc. Mais si ces pouvoirs ne manquent pas d'ampleur, les limites ne se font pas attendre. Ainsi défense est faite à ce board d'em-

ployer les deniers publics à des célébrations d'anniversaire, à des processions et des fêtes, à des démonstrations d'aucun genre, si elles dépassent les limites fixées par le statut. De plus, il lui est interdit de créer des taxes, de faire des assessements, d'emprunter, de contracter des dettes, d'engager le crédit de la cité, de faire des baux à long terme de biens immeubles lui appartenant, d'accorder des franchises, si ce n'est pour une rente modérée, et pour une durée n'excédant pas cinq années, à moins d'une autorisation de la législature. Les résolutions doivent être prises en conseil à la majorité des membres élus, et non pas seulement des membres présents. Certains votes de nature à peser sur les ressources de la corporation exigent une majorité des trois quarts, même des quatre cinquièmes des membres élus.

Aucune résolution du *common council* ne peut produire effet qu'autant qu'elle a été approuvée par le maire, à qui toutes doivent être présentées. Si cependant le veto était mis, le *common council* devrait se réunir et soumettre le sujet à une nouvelle délibération. Si la résolution première était confirmée à la majorité des deux tiers des membres élus, elle serait considérée comme définitive. Dans le cas où l'ordonnance embrasserait plusieurs objets distincts, le maire pourrait accepter l'un et rejeter l'autre. La deuxième délibération n'aurait plus pour objet que la partie repoussée et il faudrait la consacrer par un nouveau vote rendu à la majorité exceptionnelle qu'on vient de voir. Aucun empiétement sur les limites tracées par la loi ne serait toléré qu'autant qu'il s'abriterait sous le vote unanime des membres du *common council.*

Le Maire doit, en cette qualité, communiquer, au moins une fois par an, au *common council*, l'état général des finances, celui du gouvernement et des améliorations faites et à faire dans la cité. Il lui recommande toutes les mesures qu'il juge utiles, et lui donne connaissance de la marche des divers départements. Il doit être vigilant et actif pour faire exécuter les ordonnances du conseil et les

lois de l'État, en s'appuyant sur l'avis et la coopération des chefs des départements; il est aussi autorisé à accorder certaines licences, et généralement, il doit se conformer aux prescriptions des ordonnances de la cité et des lois de l'État.

Le Maire nomme les commis que peut exiger l'exercice de ses fonctions, et il rend compte tous les trois mois au *board of aldermen* des recettes et des dépenses de son office et des salaires de ses employés. Toutefois il ne doit pas y employer plus de 20,000 dollars.

Il nomme aussi, mais de l'agrément du *board of aldermen*, les chefs des départements du pouvoir exécutif et tous commissaires, à l'exception de quelques-uns. Il nomme de la même manière tous les membres des comités ou commissions au choix desquels il n'est pas autrement pourvu.

Les attributions de ces départements, au nombre de onze, ont été indiquées avec précision par la loi organique pour assurer le meilleur exercice des rouages administratifs. Ils ont pour objets: les finances, la justice, la police, les travaux publics, les établissements de charité et de correction les incendies, la santé publique, les parcs publics, les taxes et l'assiette de l'impôt, les docks, le nettoyage des rues. Les chefs de ces départements opèrent soit seuls, soit avec le concours de commissaires spéciaux désignés.

Le département des finances, le plus important de tous, comporte des subdivisions confiées à un contrôleur, à des commissaires des fonds d'amortissements de la dette de la cité, à un *Chamberlain* ou trésorier dont le cautionnement s'élève à 500,000 dollars (2,575,000 francs). Le Maire, le président du *board of aldermen*, et le président du département des taxes, composent un bureau spécial chargé de la préparation du budget de la corporation.

Quant à la disposition de ses fonds, un comité composé du *Chamberlain*, du maire et du contrôleur, décide à la majorité, dans quelles *trust companies* (compagnies de fidéi-

commis,) seront déposées les sommes reçues par le *Chamberlain*, par le Maire, par les aldermen de la communauté de la ville et du comté de New-York, sauf à changer ensuite ce choix, s'il y avait lieu. Ce comité fixe, d'accord avec ces établissements, le taux de l'intérêt de ces dépôts, pourvu qu'il ne soit pas inférieur à 2 et demi pour 100 ; mais jamais il ne peut y avoir en dépôt à la fois, dans une maison de banque ou de trust, plus de 2,000,000 de dollars appartenant à la cité et au comté. Le *Chamberlain* ne peut faire aucune disposition sur ces dépôts, si ce n'est sous le contre-seing du Contrôleur. Toutes les écritures du *Chamberlain* doivent être tenues au courant, jour par jour, et il reste soumis aux divers contrôles imposés à sa gestion.

Nous ne décrirons pas toutes les particularités des services de divers chefs des départements, tant elles sont nombreuses et soumises à de fréquents contrôles ; disons toutefois que leurs attributions dépassent de beaucoup les prérogatives accordées au *common council* et au Maire ; car ils traitent souvent seuls des services publics, assez compliqués de leur nature ; il faudrait une vigilance de tous les instants pour atteindre le germe de pratiques frauduleuses.

Le Maire, quoique élu par le suffrage de tous les électeurs, est le moins bien doté quant à l'étendue de ses pouvoirs. Le veto dont il est armé peut être mis à néant par une deuxième délibération du *common council* confirmative de la première prise à la majorité des deux tiers des membres élus. Ses choix ont besoin de la confirmation du *board of aldermen*. Fait-il partie d'une commission administrative, il n'a qu'une voix, sans prépondérance. Quant à l'action directe proprement dite, son rôle est très effacé, de même que celui du Conseil, dont les mains sont strictement liées par de sévères prohibitions. Les services les plus graves sont confiés par la loi à des chefs de départements soumis à un contrôle plutôt encore nominal qu'effectif. Le Maire et le Conseil sont, il est vrai, maître du choix de ces chefs ; mais ceux-ci, une fois nommés, deviennent presque

indépendants de ceux auxquels ils doivent leurs emplois. Leurs domaines sont limités, séparément les uns des autres, sans liens qui les rattachent entre eux. Ces chefs de services sont même autorisés à participer aux délibérations du *common council*, où ils peuvent exercer une influence réelle à raison de leur habileté. Nommés pour un temps beaucoup plus long que la durée du mandat du maire et de celui du conseil municipal, ils survivent à ceux dont ils tiennent leur commission, et deviennent tout à fait étrangers aux magistrats nouveaux. Eux seuls conservent les traditions administratives, ce qui leur assure une supériorité morale sur les titulaires des plus hautes charges municipales. Les fonctionnaires du deuxième degré se trouvent, en réalité, prendre le pas sur les élus du suffrage universel. Ils sont, il est vrai, sujets à révocation ; mais ils peuvent en ce cas invoquer le veto du gouverneur de l'État et être admis à conserver leur emploi malgré les autorités municipales si le gouverneur les soutient : nouveau témoignage de l'ascendant gouvernemental sur le régime municipal.

Est-ce à dire que le système de désagrégation des pouvoirs publics, et surtout celui des commissions administratives indépendantes ou à peu près, soit le meilleur palliatif des conséquences du suffrage universel appliqué à tous les emplois? L'ensemble des dispositions de la loi de 1882 prouve le peu de confiance du gouvernement dans les agissements des partis. Elle avait en vue de combattre les manœuvres ourdies par la portion malsaine de la population. Aussi y a-t-on multiplié les rouages et serré le mécanisme du suffrage universel. Dans son ensemble, elle devait arrêter l'état maladif de cette jeune société, qui empire avec l'âge par l'incessante intrusion d'éléments étrangers fournis par l'immigration ; mais elle n'a pu empêcher les fraudes pratiquées en 1886, par treize membres du *board of aldermen*, qui ont amené leur mise en jugement. En réalité, ce qui manque aujourd'hui aux États-Unis, comme en Europe, ce ne sont ni les lois ni les individus, mais des caractères. On accuse souvent telle forme de gouverment

des fautes et des désordres qui s'abritent sous son régime. Mais qu'on change le principe du gouvernement ou son chef, les choses ne changent point leur cours ! On ne considère point assez le milieu où s'agite le gouvernement. Si ce milieu est gâté, il rendra impuissant le chef de l'État, quel qu'il soit ; aussi verra-t-on longtemps encore les mêmes travers, les mêmes désordres se reproduire, tant qu'on n'aura pas réussi à retremper les caractères.

CHAPITRE XIX

DU COMTÉ.

SECTION PREMIÈRE

Création du Comté. — Étendue de sa circonscription.

Le comté est la division la plus grande de l'État. Il se compose généralement de la réunion de plusieurs townships, villages, boroughs, towns et cités. Il forme ainsi un centre administratif et judiciaire. Là où il n'existe point de townships, le comté absorbe et concentre toute la vie administrative et judiciaire d'un ordre secondaire, sauf les pouvoirs attribués par des chartes à certaines municipalités comprises dans sa circonscription.

A la législature seule appartient le pouvoir de créer des comtés (1). Cette opération est de rare occurrence dans les États où les populations sont depuis longtemps bien assises et convenablement réparties. Elle a lieu, au contraire, de temps à autre, dans les régions où l'immigration se porte plus ou moins abondamment. Les groupes se forment par townships cadastrées ; ils contribuent ainsi à faire des comtés. Pour éviter de les trop multiplier, diverses constitutions ont prescrit des minimums d'étendue qui doivent être rigoureusement observés ; chaque État, sur ce point a consulté les besoins propres à la configuration de son territoire. De là des inégalités assez grandes d'État à État. D'après la constitution du Wisconsin, art. 13, § 7, aucun comté d'une étendue de 900 milles et au-dessous ne sera divisé ou démembré à moins que la question, soumise à l'approbation des habitants de cette circonscription, ne soit

(1) Cooley, n° 118.

résolue affirmativement par la majorité des électeurs votants. D'autres États abaissent ce minimum d'étendue du comté à 600 milles, à 432 milles, à 400 milles et jusqu'à 275 milles (1). Toutefois, l'ampleur du territoire ne serait pas de suffisante considération si l'on ne pouvait le féconder par la population qui lui donne sa complète existence politique; aussi plusieurs États ont-ils combiné ces deux éléments. Mais sur ce point encore, les différences sont bien grandes de l'un à l'autre. Le Tennessee ne prescrit que 275 milles d'étendue minimum, pourvu que le comté réunisse 700 habitants électeurs (2). L'Orégon impose un minimum de 400 milles avec 1,200 habitants (3), tandis que la Pennsylvanie veut que la contenance superficielle du comté ne soit pas inférieure à 400 milles et n'ait pas moins de 20,000 habitants (4). La Louisianne exige pour chaque paroisse un minimum de 625 milles carrés et de 7000 habitants (5). Le Michigan, sauf ce qui sera dit plus loin, ordonne qu'un comté ne soit pas réduit à moins de 16 townships telles que les compose le gouvernement fédéral (6), afin d'opérer régulièrement les remaniements des comtés, quand il y a lieu d'en créer un nouveau ou d'en réduire ou augmenter un autre.

Plusieurs conditions sont alors requises : il faut 1° maintenir à chaque circonscription son minimum d'étendue et de population, comme on vient de le voir ; 2° réunir généralement l'adhésion de la majorité plus ou moins forte des habitants dont l'intérêt est engagé dans les questions à résoudre, notamment en ce qui concerne la part contributive de chaque circonscription aux dettes et charges ; 3° obtenir la consécration législative de ces modifications de circonscription.

A ne considérer que les principes rigoureux, les législa-

(1) Voir les constitutions de l'Ohio, art. 2, sect. 3 ; d'Illinois, art. 10, § 11 ; d'Iowa, art. 11, § 2; d'Arkansas, art. 15, sect. 12; de Maryland, art. 13, sect. 1re; du Kansas, art. 9, § 1 ; du Tennessee, art. 10. — (2) Constitution de cet État, art. 10. — (3) Constitution, art. 15. — (4) Constitution, art 13. — (5) Constitution de 1879, art. 645, 246, 247, 248. — (6) Constitution, art. 10.

tures, à moins de disposition contraire des constitutions, pourraient trancher seules les questions soulevées par les créations, augmentations ou réductions territoriales de comtés sans recourir à l'assentiment du peuple; mais elles ne peuvent croire mieux connaître, généralement du moins, les intérêts des localités que les habitants immédiatement intéressés, et il fallait craindre de soulever des conflits, toujours dommageables à la chose publique. C'est pourquoi les législatures de bon nombre d'États, dont les constitutions sont muettes à cet égard, n'en font pas moins appel aux populations des localités à délimiter, afin d'y trouver un point d'appui plus ferme pour leurs résolutions (1).

L'acte, qui consomme les modifications de circonscription, pourvoit à une nouvelle répartition entre les comtés des avantages et des charges jusque-là communs à l'ensemble, notamment au regard de l'État.

La grande étendue de territoire requise par quelques constitutions pour former des comtés nouveaux semblerait indiquer que l'on n'a point voulu concentrer un comté dans une seule cité. D'autres cependant autorisent les législatures à ériger une cité en comté pourvu que la population régulièrement consultée, y donne son assentiment et qu'elle n'ait pas moins de 20,000 habitants. Cette disposition est plus rationnelle que l'autre. En effet, l'idée dominante est de donner satisfaction aux grandes agglomérations de populations près desquelles il importe d'établir l'administration et les tribunaux. C'est ainsi par exemple, que New-York, Boston, Philadelphie et d'autres encore sont, non seulement une cité, mais encore un comté, n'ayant qu'une seule et même administration dont les pouvoirs embrassent ce double ordre d'intérêts publics (2).

(1) Cooley, n° 118. — (2) Voir Walker, p. 65 et les constitution de Pennsylvanie, art. 13; du Michigan, art. 10, et du Minnesota, art. 11, sect. 2; *General laws of Massachusetts*, v° *Counties*, sect. 5, p. 144 etc. — Acte de la législature de New-York du 30 avril 1874, ch. II, § 27 des lois de l'État de New-York, vol. II, 1882.

SECTION II

Des autorités administratives du Comté dans différents États.

Les États du Sud, à très peu d'exceptions près, jusqu'à la guerre de sécession, n'avaient point adopté le régime des townships, à raison du grand nombre de leurs esclaves qui composaient une partie notable de leur population, et surtout parce que les blancs se trouvaient dispersés sur de vastes étendues de territoires. La vie politique y était organisée d'une manière différente de celle des autres régions de l'Union. Au comté se traitaient toutes les affaires qui échappaient à la législature, quelle que minime qu'en fût l'objet, tandis qu'ailleurs le comté n'avait qu'une part secondaire de l'administration locale, qui était exercée directement et en très grande partie par les habitants des townships et par leurs fonctionnaires. Les réprésentants du comté, au Sud, avaient donc une autorité beaucoup plus étendue que ceux de la plupart des autres parties de l'Union; ils étaient chargés de plus nombreux intérêts, et le peuple, sauf pour les élections générales, n'intervenait point dans la gestion de ses propres affaires. L'administration locale à quelques exceptions près, y était confiée à des commissaires composant une cour tenant des sessions trimestrielles (1), et qui, tant par eux-même, que par des agents spéciaux préposés à certaines branches du service public, remplissaient toutes les fonctions exercées ailleurs par les habitants des towns ou par leurs agents, et subsidiairement par les administrateurs du comté, comme on le verra bientôt.

Quelques États du Sud, tels que la Virginie, la Virginie-Ouest et la Caroline du Nord (2), sont entrés dans une voie d'expérimentation du gouvernement local par townships, qui permettrait d'espérer d'heureux résultats s'il était

(1) Haine, *Township organization of Illinois*. Introduct., p. x. — (2) Voir les constitutions de Virginie, art. 7, sect. 2; de Virginie Ouest, art. 7, sect. 1re; de la Caroline du Nord, art. 7, sect. 4.

aussi aisé de donner la vie à une institution que de la décréter. Ces États, en effet, ont par leurs constitutions nouvelles adopté la division de leurs comtés en townships. L'avenir dira si cette épreuve a réussi. Peut-être eût-il été plus sage d'y procéder comme l'ont fait l'Illinois et la Californie, qui ont abandonné au libre choix de celles de leurs populations qui n'y étaient point encore soumises, ce régime, nouveau pour elles, qui exige une préparation à la pratique des franchises municipales (1). Du reste l'affranchissement des noirs et leur complète assimilation à la condition des citoyens de race blanche, amenèrent successivement des modifications sérieuses dans l'organisation intérieure du Sud. Aussi nous bornons-nous à présenter le tableau du comté tel qu'il est constitué ailleurs.

Le siège de cette circonscription, créée en vue d'intérêts collectifs, ne peut être changé que par une loi, et dans quelques États, par une résolution particulière du *board of supervisors*, s'appuyant sur le vote d'une majorité des électeurs locaux. La constitution de l'Illinois spécialement, défend de soumettre le changement du siège du comté à l'approbation des habitants plus d'une fois en dix ans : sage disposition destinée à combattre l'instabilité, penchant maladif des démocraties (2).

Lorsque le comté a été érigé dans les conditions prescrites par la constitution, et dont quelques-unes sont rapportées plus haut, il devient un corps politique (*politic body*), une quasi-corporation, investi de divers pouvoirs énumérés par la loi, et dont l'exercice est soumis au contrôle de la législature, qui peut toujours les modifier.

Le comté centralise les intérêts communs aux citoyens qui en peuplent les diverses parties. Peu importe l'appellation des groupes dont il est composé. Il est propriétaire

(1) Voir la constitution d'Illinois, art. 10, § 5 et *General laws of California* par M. Hittel, vol. I, p. 7130. — (2) Voir les constitutions du Wisconsin, art. 13, sect. 8; du Michigan, art. 10, sect. 8; de l'Illinois, art. 10, § 4; du Kansas, art. 9, § 1.

d'immeubles qui ont généralement une destination marquée, tels que les bâtiments où se rend la justice de première instance, la prison de comté, quelquefois des établissements de charité, de répression et de réforme par le travail (*workhouses*). Il a des revenus; il crée des taxes destinées à couvrir ses besoins, notamment la construction et l'entretien des édifices affectés aux services publics du comté.

La sphère d'action du comté diffère d'État à État suivant le mode d'organisation intérieure de chacun d'eux. Toutefois ces nuances plutôt que ces dissemblances ne modifient point le caractère général de ce rouage gouvernemental. Il convient toutefois de remarquer que dans la composition de divers comtés figurent des towns, des cités, des boroughs, des villages qui y occupent une plus ou moins grande situation. Il appartient au législateur de prescrire la part proportionnelle de représentation de ces corporations dans le comité du comté et de régler certains points que comporte cette situation exceptionnelle.

La dispersion des populations sur la grande étendue de territoire du comté ne permet point l'action directe des citoyens pour l'exercice des droits confiés à ce corps politique. La loi a donc créé, avec obligation de siéger au chef-lieu du comté, un comité administratif qu'elle a chargé de le représenter, dans le cercle qui lui est tracé et dont elle a spécialisé les attributions. Ce comité s'appelle *county-commissioners* (commissaires de comté) dans quelques États et *board of supervisors* dans d'autres. Puis viennent des auxiliaires chargés de fonctions variées. Ce sont : un *county-clerk* (secrétaire), un *county-treasurer* (un trésorier du comté, distinct de celui de l'État et de la town), des assesseurs chargés de l'assiette et de la répartition des taxes locales, là où le comté n'est point fractionné en towns, des collecteurs de taxes, des auditeurs des comptes du comté, un *board of examiners* (contrôleurs de la comptabilité), des surveillants des routes (*surveyors of highways*).

Dans l'ordre judiciaire, on trouve dans le comté des

cours de district, un district attorney, quand le comté forme un district judiciaire, un ou plusieurs juges de paix, quand ils sont affectés au comté et non aux towns et cités, comme cela a lieu dans le Massachusetts et à New Jersey (1), ou quand le comté n'est pas divisé en tonwships; puis le shériff, dont les attributions sont très variées, car il est chargé de la mise à exécution des jugements; il est l'un des conservateurs de la paix publique, et de plus, gardien de la prison. Quant au *coroner*, il supplée quelquefois le shériff; mais son principal office consiste à faire une enquête sur les cas présumés de morts violentes, avec l'assistance d'un jury convoqué par lui, et de constater le verdict prononcé. Le *recorder* ou le *register of deeds* est le fonctionnaire du comté chargé de constater officiellement la régularité des actes de transmission des propriétés ou d'hypothèques et autres charges grevant les propriétés. Tous ces fonctionnaires et magistrats sont en grande majorité choisis par le suffrage universel.

Dans le Massachusetts les *county commissionners*, au nombre de trois par comté, sont élus par les towns pour trois ans, mais ils sont sujets à réélection d'année en année, d'après un roulement établi à l'origine. Le Connecticut, malgré son voisinage du Massachusetts et l'affinité de leurs mœurs publiques, a réservé le choix de ces trois administrateurs, non aux électeurs, mais à la législature (2).

La représentation des citoyens dans le conseil du comté est différente dans l'État de New-York et dans l'Ouest de l'Union. Ces États, en effet, composent ce conseil d'autant de membres qu'il y a de tonwships, cités, boroughs, villages incorporés formant le comté. Chacune de ces municipalités y envoie son principal administrateur appelé *supervisor;* de là vient que ce conseil est qualifié *board*

(1) *General statutes of Massachussetts*, ch. cxx, sect. 1re. Constitution du New-Jersey, art. 7, sect. 2. — (2) Voir *The general statutes of Massachussets*, ch. x, sect. 1re et *The revised statutes of Connecticut*, tit. Ier, ch. II, sect. 1re.

of supervisors (1). Si l'on compare les deux modes d'organisation dont il vient d'être question, l'on peut dire que le deuxième est préférable au premier ; car chaque partie, même minime, du comté est représentée dans le comité des supervisors, tandis que trois commissaires seulement dans le premier ne peuvent donner une complète satisfaction aux intérêts si variés placés sous leur patronage.

La Pennsylvanie n'a adopté aucun de ces deux systèmes d'organisation du comté. Chacune de ses townships a, non pas un, mais trois supervisors, et aucun d'eux ne participe à l'administration du comté. Celle-ci est confiée à trois *county commissioners* choisis par les électeurs de cette circonscription, pour trois années, et sujets à réélection simultanée ou alternée. On a vu plus haut (livre X, chap. IX) que c'est à cette nature d'élections que la constitution de Pennsylvanie a appliqué le système de la représentation des minorités. L'article 14, sect. 7, de cette même constitution consacre à nouveau un point qui n'est pas admis par les États divisés en townships, en ce qu'il confère à la cour de comté, *court of common pleas*, l'autorité nécessaire pour pourvoir aux vacances qui se produiraient parmi les *county-commissioners* ou les *county-auditors*, en choisissant elle-même ceux des électeurs de ce comté qu'elle jugerait propres à remplir ces vacances.

(1) Voir *The revised statutes of New-York*, partie 1re, ch. XII, tit. II, art. 1re, § 1, la constitution du Michigan, art. 10, sect. 6; *The revised Statutes of Illinois* by HARVEY B. HARD, v° *Counties*, p. 306 et loi du 31 mars 1874; la constitution de la Virginie-Ouest, art. 7, § 3. On donne souvent à une cité une représentation plus nombreuse qu'aux townships ou aux autres corporations municipales dans le conseil du comté, eu égard à son importance. Voir la constitution du Michigan, art. 10, sect. 7 et *The revised Statutes of Illinois*, ch. 34, § 58, p. 311. Tocqueville, en généralisant à propos du Massachusetts et en disant que le comté n'a point d'assemblée qui le représente directement ou indirectement, ne laisse pas même pressentir l'organisation des *boards of supervisors*, qui sont de véritables assemblées délibérantes. (Voir *De la Démocratie en Amérique*, vol. I, p. 109.) D'ailleurs, les *county-commissioners* eux-mêmes ne forment-ils pas en réalité une réunion délibérante dans la Nouvelle-Angleterre? Leur petit nombre n'en change point le caractère.

SECTION III

Attributions des autorités du comté.

Énumérer les attributions des administrateurs du comté, c'est mettre en relief l'importance de cette branche du gouvernement. En voici les grandes lignes dégagées d'une foule de détails d'un intérêt secondaire. Les *county-commissioners*, ou *board of supervisors*, suivant les États, ont pouvoir d'acquérir à titre gratuit ou onéreux au profit du comté, et dans sa circonscription seulement, tous biens meubles et immeubles, et de les aliéner lorsqu'ils croient cette mesure utile aux intérêts communs. Ils peuvent faire construire et réparer tous édifices, passer tous traités et marchés, dans la mesure des ressources locales, en observant les restrictions prescrites par les constitutions et par les lois. Ils veillent à ce que le cadastre soit toujours tenu au courant par les agents chargés de ce service. Ils établissent, réparent ou suppriment des chemins et des ponts communs à plusieurs townships, suivant qu'ils le jugent à propos après enquête. Ils créent, s'il y a lieu, des péages; ils fixent toutes indemnités dues au comté ou par lui, soit pour cause d'expropriation basée sur l'utilité publique, soit pour dommages causés aux particuliers, mais à charge d'appel devant un jury. Ils représentent le comté dans toutes les actions intentées en son nom ou contre lui (1).

Ils prescrivent le régime des maisons de charité, des *workhouses* et de la prison du comté. Ils peuvent même passer des traités relativement à l'exploitation du travail des prisonniers, si mieux ils n'aiment faire travailler ceux-ci pour le compte du comté. Ils nomment le gardien de la prison, lorsque la loi ne confère pas ce poste au shériff. Ils sont autorisés à imposer aux compagnies de chemins de fer toutes mesures réglementaires et autres concer-

(1) D'après la Common law, un comté ne peut intenter un procès ni y défendre. Le statut local seul confère ce pouvoir. Voir *Case of Schuyler county* vs *Mercer*, 4 Gilm. 20.

nant la sûreté publique dans ce rayon, et à infliger comme sanction de leurs prescriptions et prohibitions des amendes dont le chiffre maximum est limité par les statuts. Ils font et publient des ordonnances, *by laws*, destinées à la mise à exécution des pouvoirs inhérents à leurs fonctions. Les *county commissioners* et les *boards of supervisors* sont tenus de préparer chaque année le budget du comté tant en recettes qu'en dépenses, avec l'indication des voies et moyens propres à en assurer la réalisation. Ils signalent l'état de la dette et le montant des taxes dues et non payées. Ce budget et les pièces à l'appui sont soumis à la législature, qui, après examen, y donne s'il y a lieu son approbation. A la fin de chaque année, le trésorier et les commissaires publient dans un ou plusieurs journaux (trois au plus) édités dans cette circonscription ou dans un comté voisin, l'état des recettes et dépenses effectuées pendant cet exercice, le montant de la dette du comté, avec indication de son échéance. Les assesseurs répartissent les taxes entre les divers membres du comté (townships, villages, boroughs, towns et cités) sur les bases précédemment adoptées, et ils font connaître officiellement aux towns, cités et boroughs, la part des taxes dont il y a lieu pour elles de faire la sous-répartition. Les *county commissionners* et les *boards of supervisors* soumettent ensuite les comptes de leur administration au *boards of examiners* dont il sera question plus loin (1).

Quel que soit le plus ou moins d'ampleur des pouvoirs de ces fonctionnaires, ils sont limités de leur nature, de même que ceux octroyés aux townships. Comme eux aussi, ils peuvent être étendus ou réduits. Certains États en fournissent des exemples notables; ainsi l'Ohio autorise les commissaires de comté à transiger sur les créances dues à ce corps politique, même à faire toute remise de dettes ou de condamnation. Mais tant est grande la répul-

(1) Voir sur cet ensemble d'attributions *The general Statutes of Massachussetts*, ch. XVII et passim, *supplement to general statutes*, ch. CCLXXX, 1864, ch. CCXXXIX, CCXLI, 1865 et passim.

sion de la loi de cet État pour les boissons enivrantes, qu'elle interdit toute réduction ou remise des pénalités prononcées par une cour de justice au profit du comté pour vente illégale de boissons qualifiées *intoxicating liquors* (1).

De son côté, la loi du Massachusetts autorise les *county commissioners* à faire des emprunts par anticipation sur la levée des taxes locales en vue du payement des dépenses urgentes et de certaines dettes exigibles du comté, et par affectation sur les recettes régulières à opérer. Ces commissaires peuvent encore contracter de nouvelles dettes pour les besoins du comté, pourvu que dans une même année et pour un seul objet, cette charge n'excède pas 30 dollars pour chaque millier d'habitants (2).

D'autres États moins confiants soumettent ces fonctionnaires à un contrôle particulier; ainsi en Pennsylvanie ils ne peuvent dans certains cas ériger ou même réparer des édifices consacrés aux cours de justice et aux prisons, sans avoir obtenu l'autorisation de deux grands jurys successifs et de la cour du comté (3).

Ailleurs, la constitution leur refuse le pouvoir de prendre pour le comté aucun intérêt à titre d'actionnaire ou autrement dans des entreprises particulières, d'engager son crédit ou de lever des taxes pour le profit de toute compagnie ou association. La même défense s'applique à tous engagements qui, en une ou plusieurs fois monteraient à une somme dépassant un chiffre maximum, excepté pour les cas de suppression d'insurrection ou pour une levée d'hommes destinée à repousser une invasion (4).

Dans le Michigan, si le *board of supervisors* a besoin de dépasser le chiffre des crédits qui lui est alloué par la constitution pour la construction ou la réparation des grandes routes et des ponts, il ne peut emprunter cet excédent, ni le

(1) Voir *Statutes of Ohio* par SWAN, ch. XXVII. — (2) Voir *General statutes*, ch. XVII, sect. 22. — (3) *General laws of Pennsylvania* par DUNLAP, ch. CCCCXXIII. sect. 10 et 11. — (4) Constitution de l'Orégon, art. 11, § 9 et 10.

couvrir au moyen de taxes payables dans la même année, qu'autant que les électeurs du comté, convoqués en meeting régulier, auraient, à la majorité des votants, donné leur approbation à la mesure (1).

SECTION IV

Intervention des autorités du comté dans l'administration des townships et des cités.

L'autorité des *county commissioners* ou des *boards of supervisors* s'étend, dans une certaine mesure, jusqu'à l'administration communale, malgré l'assertion contraire de Tocqueville, qui proclame la township indépendante ou à peu près, dans la Nouvelle-Angleterre (2). La réfutation de cette nouvelle erreur se trouve dans les statuts du Massachusetts. Nous allons citer un certain nombre de cas dans lesquelles dans cet État les *county commissionners* sont appelés à intervenir dans les affaires des towns. Sans doute ces interventions doivent s'appuyer sur une disposition précise de la loi; car elles ont un caractère exceptionnel; néanmoins elles sont assez fréquentes et assez importantes pour que les towns ne puissent pas être représentées comme indépendantes.

D'après les statuts du Massachusetts, si une town néglige d'élire, en temps utile, les assesseurs des taxes, ou les *selectmen* qui, à leur défaut, remplissent cet office, ou si ces assesseurs n'acceptent point leur élection, ou bien si, après avoir accepté, ils négligent ou refusent d'en remplir les devoirs, les commissaires du comté sont autorisés à choisir trois personnes compétentes dans le comté pour opérer en leur lieu et place, sans préjudice de l'amende à infliger par eux à cette quasi corporation pour le cas où elle refuserait de procéder à ces nominations. Cette amende ne peut être moindre de 100 dollars; mais les *coutny commissioners* ont pleins pouvoirs pour l'élever jusqu'à

(1) Constitution du Michigan, art. 10, sect. 9. — (2) *De la démocratie en Amérique*, vol. I, p. 108, 109 et *passim*.

500 dollars au profit de l'État (1). Les assesseurs négligeraient-ils de faire droit à une réquisition de taxes du Trésorier de l'État et de procéder à l'assiette et à la répartition des taxes du comté et de la township, les *county commissioners* sont autorisés à les remplacer par d'autres habitants qui auraient la même mission, et à prononcer contre les fonctionnaires récalcitrants une amende qui peut être portée jusqu'à 200 dollars. Les assesseurs refuseraient-ils de réduire les taxes d'un contribuable surimposé, malgré une réclamation faite en temps utile, recours lui est assuré auprès des *county commissioners* qui, après les justifications requises, peuvent ordonner les réductions légitimes (2). Lorsqu'une ou plusieurs personnes ont intérêt à l'établissement ou à la modification d'un chemin particulier dans une township, s'ils n'y sont pas résidents, ou encore, lorsqu'un chemin particulier devant s'appuyer sur le territoire de deux townships contiguës, est réclamé, même lorsqu'il ne s'agirait que d'une modification à un chemin de cette nature déjà existant, les *county commissioners* peuvent faire droit à ces demandes, si, après enquête, ils les trouvent fondées, nonobstant le refus des *selectmen* des townships (3). Si un chemin vicinal ou de communication privée, après avoir été autorisé par les *selectmen* d'une township, venait à être refusé ou contesté par les habitants réunis en meeting, les individus lésés par cette décision pourraient porter leurs réclamations devant les *county commissioners*, qui auraient le droit de confirmer l'autorisation donnée par les *selectmen*, en la supposant basée sur de justes motifs. La même autorité s'exercerait dans le cas où il s'agirait de faire compléter un chemin vicinal ou de communication privée qui, ayant été autorisé, serait laissé inachevé, ou de

(1) *General statutes of Massachussetts*, ch. XVIII, sect. 34 et 36. Dans l'État de New-York, cette nomination occasionnelle est faite par trois juges de paix. Voir *the Revised Statutes*, vol. I, p. 805. En Pennsylvanie, c'est la cour des sessions qui fait face à cette éventualité. Voir *General laws* par DUNLAP, ch. CCCCXXIII, art. 3, § 83. — (2) *General Stat.*, ch. XI, sect. 19 et sect. 43. — (3) *General statutes*, ch. XLIII, sect. 66, 67.

faire cesser la construction d'un chemin de cette classe, qui serait jugé par les commissaires nuisible aux intérêts des réclamants (1). Lorsque des enquêtes sont à faire par ces administrateurs, ils reçoivent le serment des individus appelés devant eux pour déposer.

Dans le même État, si les *selectmen* des towns, ou le maire dans les cités, veulent pratiquer un chemin à travers une ligne de chemin de fer, sur leur propre territoire, ils doivent en demander l'autorisation aux *county-commissioners;* et ceux-ci, après enquête contradictoire, autorisent ou repoussent la requête (2). Les *selectmen* ou le maire refusent-ils une licence à un vendeur à l'encan, les *county commissioners* peuvent l'accorder si le refus n'est pas suffisamment justifié (3). Les gens tenant auberge dans une town doivent aussi se pourvoir d'une license; c'est aux commissaires de comtés qu'il appartient de la délivrer, sur un certificat des *selectmen* de la town attestant la moralité du pétitionnaire, et après s'être rendu compte des besoins de la population. Si les *selectmen* refusaient injustement le certificat, les *county commissioners* pourraient passer outre et délivrer la licence (4). L'exécution des mesures qu'ils prescrivent est confiée aux shériffs, coroners et constables sur lesquels ils ont la même autorité que les magistrats de l'ordre judiciaire.

Quelques États ont fait pénétrer davantage encore les administrateurs de comté dans l'existence communale. Ainsi par voie de simplification, leurs constitutions ont permis aux législateurs de leur déléguer le pouvoir de modifier les limites d'une township et d'en organiser de nouvelles, d'autoriser même occasionnellement une de ces corporation à engager ses finances ou son crédit dans une mesure très limitée, comme on a vu plus haut (5). Cette interven-

(1) Mêmes Statuts, ch. XLIII, sect. 68, 70 et 71. — (2) Mêmes statuts, ch. LXIII, sect. 59. — (3) Mêmes statuts, ch. L, sect. 2. — (4) Id., ch. LXXXVIII, sect. 2 et 5. — (5) Voir *Statutes of Ohio*, ch. CXXIII, v° *Townships*, sect. 2; constitution du Michigan, art. 4, sect. 38 et art. 10, sect. 11; constitution de West Virginia, art. 7, § 13; *The revised Statutes of Illinois* by HARVEY HARD, ch. CXXXIX, art. 3, acte du

tion des organes du comté, qui jusqu'à présent n'est qu'une exception, se propagera sans doute avec le temps, pour conjurer les effets de la législation dite spéciale, qui absorbe une grande partie du temps consacré aux sessions des législatures et expose leurs membres à des soupçons injurieux pour leur désintéressement.

La loi de Pennsylvanie a attribué des pouvoirs analogues à ceux dont il vient d'être question aux cours de justice du comté, dite des *quarter sessions*, en leur traçant des règles de conduite protectrices des droits des citoyens. Lorsqu'une demande est faite en vue de l'érection d'une town nouvelle, ou d'un changement de limites de deux townships voisines, la cour, sur le vu des plans et description des lieux, nomme trois experts pour les visiter, faire une enquête, et dresser un rapport, favorable ou non, aux prétentions des pétitionnaires; ce rapport est rendu public; en cas de protestation de la majorité des parties intéressées, la cour nomme d'autres commissaires qu'elle charge de la même mission, en leur recommandant d'avoir égard aux objections soulevées. Ceux-ci font leur rapport confirmatif ou non du premier; si ses conclusions viennent à l'appui de la demande, la résolution à prendre est soumise au vote des habitants électeurs convoqués spécialement à cet effet. Le vote est-il affirmatif, la cour ordonne les mesures propres à en assurer l'exécution ; si le vote est contraire, la demande est rejetée (1). La même cour a la juridiction nécessaire pour opérer le partage des dettes et charges communes en cas de division d'une township, ou en cas de réunion de parties détachées pour former un nouveau centre, etc. (2).

Cette immixtion des cours de justice dans les matières administratives est un fait insolite aujourd'hui dans les États fractionnés en townships. Elle est maintenue en

4 mars 1874; *General laws of California compiled* by Hittel, vol. I, p. 6967, acte du 20 mars 1855; *The revised Statutes of New-York*, vol. I, ch. xii, p. 849 et suiv. — (1) Voir Purdon, *Digest. of Laws of Pennsylvania*, p. 202. — (2) Même auteur, p. 1420. Loi du 12 avril 1866.

Pennsylvanie par tradition et non pour d'autres raisons ; ce n'en est pas moins une atteinte portée à la division des pouvoirs publics ; mais nous avons déjà vu que les limites séparatives de ces pouvoirs sont encore bien mal définies et observées dans d'autres États et sur d'autres matières. L'expérience seule fera mieux sentir la nécessité de ramener chacun des organes de l'État dans sa sphère naturelle.

LIVRE DOUZIÈME

La religion et le régime légal des cultes.

CHAPITRE PREMIER

DE LA PLACE QUE LA RELIGION TIENT ACTUELLEMENT DANS LES INSTITUTIONS AMÉRICAINES.

On a vu dans le livre Ier de cet ouvrage la part considérable que la religion avait eue dans la fondation d'un certain nombre de colonies, et la place que durant la période coloniale elle tenait dans les institutions de toutes, sauf le Rhode-Island. Presque partout, l'État était plus ou moins uni à l'Église et les conflits religieux, qui désolaient le vieux monde pendant le seizième et le dix-septième siècle, avaient eu pendant cinquante ans leur contre-coup ou leur répétition dans les communautés qui grandissaient de l'autre côté de l'Atlantique. C'est à peine si quelques années avant la guerre de l'Indépendance l'âpreté des conflits politico-religieux s'était amortie et encore seulement entre protestants (liv. I, chap. xix).

Aujourd'hui, le spectacle que présentent les États-Unis est tout autre. Ni l'Union fédérale ni les quarante-deux États n'interviennent dans les affaires religieuses. Ils ne font point dépendre leur législation directement des enseignements d'une confession particulière. La liberté religieuse règne de la manière la plus absolue.

C'est là actuellement un des traits fondamentaux de la constitution sociale des États-Unis et qui la différencie le plus de celle des nations européennes.

En même temps, la religion continue à tenir une place très grande dans les préoccupations du peuple américain.

Les origines ont laissé une trace profonde dans son caractère. Les questions religieuses l'intéressent davantage que

la plupart des peuples européens : on peut en juger par les articles consacrés à leur discussion dans la presse et dans les *magasines* s'adressant au public général, dans ce qu'on appelle la *secular press*, ainsi que par le grand nombre des églises et des établissements d'un caractère religieux qui couvrent le pays.

L'influence que la religion ou pour mieux dire le christianisme exerce sur l'opinion publique est regardée comme le contre-poids et la condition même d'existence de la grande liberté politique dont le pays jouit et de la souveraineté que le peuple exerce. Avec le *self government* local, elle est considérée comme permettant à la nation américaine de jouir des bienfaits de la paix, sans avoir besoin d'une force armée et en se contentant d'institutions judiciaires, dont les moyens d'action matérielle sont en réalité très faibles (liv. XIV, ch. XVIII).

Ce n'est pas que tous les Américains, ni même la majorité d'entre eux, fréquentent les églises et pratiquent activement les exercices d'un culte. Mais ceux qui restent en dehors des organisations religieuses ne sont pas pour cela hostiles à la religion comme en Europe. Ils se laissent aller au courant des affaires séculières, sans nier la vérité de la religion, ni cesser de reconnaître d'une manière générale son utilité sociale. Les groupes hostiles au christianisme, les athées et les matérialistes délibérés, se sont néanmoins multipliés notablement depuis trente ans : ils se recrutent soit parmi les révolutionnaires européens immigrés dans le pays, soit parmi les raffinés des hautes classes des anciens États qui ont abusé de la culture intellectuelle. Ces groupes ne constituent heureusement encore que des minorités infimes. On n'en rencontre presque point dans le Sud.

Les différentes confessions religieuses ou Églises, comme on les appelle, jouent un rôle positif très important dans la vie sociale. Leur zèle de propagande contribue beaucoup à régulariser le mouvement de peuplement des districts qui s'ouvrent à la colonisation. Les *Home missions* qu'entretiennent toutes les sectes, les *sociétés de colonisa-*

tion qu'ont fondées plusieurs d'entre elles sont des facteurs fort importants pour la consolidation de la société civile dans l'Ouest et le Sud.

Il y a plus, les services de l'instruction supérieure et de l'assistance des pauvres, qui sont regardés à tort ou à raison par les gouvernements européens comme un de leurs principaux attributs, sont presque exclusivement assurés par le zèle des différentes confessions religieuses. L'instruction du degré élémentaire a été il y a environ cinquante ans revendiquée par les États comme un des objets de leur activité; mais, malgré cela, certaines confessions exercent encore une activité remarquable sur ce domaine.

A ce triple titre du culte, de l'assistance des pauvres, de l'instruction, les différentes confessions religieuses ont des points de contact nombreux avec le gouvernement civil : elles ont notamment des biens considérables pour remplir ces objets.

Il était impossible que le législateur resta dans une abstention absolue devant des intérêts aussi importants. Les lois qui touchent à ces matières sont donc nombreuses et nous allons en donner les traits principaux dans les sept chapitres suivants. Elles peuvent se résumer en trois mots : liberté complète pour les manifestations du culte, — égalité absolue entre toutes les confessions, — faveur pour les propriétés affectées à des buts religieux, charitables ou d'instruction.

Les Américains sont très fiers de la manière dont ils ont réglé la situation de la religion dans leur pays, alors que c'est encore un objet de tant de conflits dans la plupart des pays d'Europe. Sauf quelques points relativement secondaires, ce règlement satisfait à la fois les croyants et les hommes qui envisagent cette question à un point de vue purement séculier, en tant que l'ordre politique est intéressé à la paix religieuse.

Mais si tous les Américains sont également satisfaits de leurs lois en ces matières, les idées que leur inspirent cette satisfaction sont diverses : pour les uns, ce régime a le mérite

de donner au sentiment religieux par la liberté le plus grand essor dont il soit susceptible; d'autres voient dans le succès de cette législation une preuve de la supériorité qu'ils se plaisent à attribuer à l'homme en Amérique, comparativement à l'Européen encore engagé dans les entraves des gouvernements, qui se croient le droit et le devoir de tenir l'individu en tutelle; d'autres enfin, se plaçant à un point de vue sceptique, estiment que cette liberté et cette faveur données à la religion sont possibles parce qu'elle se fractionne en un très grand nombre de sectes ou *dénominations* qui se font contrepoids les unes aux autres.

Cette variété est effectivement très grande. Aucune énumération des sectes existant aux États-Unis, ne peut prétendre à être complète; s'il ne s'en forme plus guère de nouvelles, les anciennes se fractionnent fréquemment.

En laissant de côté les sectes peu nombreuses, celles qu'on appelle *minor sects*, voici quelles sont les principales dénominations avec le nombre de ministres et d'adhérents qu'elles s'attribuent elles-mêmes actuellement.

Les Catholiques comptent 84 archevêques ou évêques, 8,000 prêtres, 10 millions d'adhérents; les Méthodistes épiscopaliens ont 14,075 ministres et 1,990,000 membres; on attribue aux autres organisations méthodistes 1,480,000 membres; les Méthodistes épiscopaliens du Sud ont 4,434 ministres et 1,056,000 membres; le corps principal des Baptistes a 19,377 ministres et 2,732,000 membres; les autres organisations baptistes ont 5,872 ministres et 854,000 adhérents; les Presbytériens comptent 5,654 ministres et 696,000 adhérents; l'Eglise presbytérienne du Sud 1,116 ministres et 150,000 adhérents ; d'autres organisations presbytériennes accusent 2,486 ministres et 270,000 membres; les Luthériens ont 4,215 ministres pour 987,000 membres; l'Eglise épiscopale 3,919 ministres et 432,000 adhérents ; les Congrégationalistes 4,090 ministres et 436,000 membres (1).

(1) La différence de proportion entre le nombre des *ministres* et celui des adhérents de chaque dénomination indique à elle seule que le mot de ministres n'a pas la même signification pour chacune d'elles.

La répartition de ces dénominations est différente dans les sections de l'Union. Les Congrégationalistes sont restés à peu près cantonnés dans la Nouvelle-Angleterre, où, comme on le voit par ces chiffres, ils ne forment plus qu'une minorité; ses adhérents appartiennent exclusivement aux hautes classes. Il en est de même de l'Église épiscopalienne qui n'est guère en force que dans l'État de New-York et quelques-uns des plus anciens États du Sud. Les Luthériens se trouvent principalement dans la Pennsylvanie et dans les États du Nord-Ouest, où s'est portée l'immigration allemande et scandinave. Le méthodisme et le baptisme sont répandus partout; la grande masse des six millions de noirs se partage entre ces deux dénominations. Les catholiques sont également répandus partout et dans toutes les classes. Dans les villes et centres manfacturiers de la Nouvelle-Angleterre, des États de New-York et de la Pennsylvanie, ils forment près de la moitié de la population. Dans le Maryland, ils représentent une fraction très importante de la population totale de l'État. Dans le Missouri, l'Ohio, l'Iowa, ils en forment le cinquième ou le sixième. Cette proportion s'élève jusqu'au quart dans l'Illinois, le Minnesota, le Wisconsin, la Californie où s'est déversé le flot de l'immigration irlandaise et allemande. Dans toute la région du Sud, le catholicisme a fait bien moins de progrès; l'esclavage offrait un grand obstacle à sa propagation chez les blancs comme chez les noirs. Une très faible proportion de ces derniers lui appartient et son apostolat semble rencontrer auprès d'eux des difficultés particulières. Il faut excepter le Nouveau-Mexique, le Texas, la Louisiane où le noyau français et espagnol constitue un élément très important pour le catholicisme. Dans l'ensemble de l'Union, c'est la confession dont l'accroissement est le plus rapide. Mais il ne faudrait pas juger de son influence par le fait qu'elle est uniquement la plus forte. Les diverses sectes protestantes, malgré leurs divergences, sont toujours portées à faire corps à son encontre. On remarquera que ces chiffres auxquels les différentes confessions évaluent

leurs adhérents, et qui sont naturellement approximatifs et optimistes, ne correspondent pas au chiffre total de la population qui doit être en 1889 de 64 millions d'âmes. Un très grand nombre en effet d'Américains vivent en dehors de toute organisation religieuse, c'est-à-dire ne fréquentent pas régulièrement une congrégation déterminée.

CHAPITRE II

DE LA PROHIBITION DE L'ÉTABLISSEMENT D'UNE RELIGION D'ÉTAT PAR LA CONSTITUTION DES ÉTATS-UNIS.

A l'époque de la déclaration de l'Indépendance, sous des formes légales diverses, l'État était étroitement lié dans chacune des colonies avec une Église chrétienne particulière. Dans la Georgie, les deux Carolines, le Maryland, la Virginie, l'Église épiscopale était l'Église établie comme en Angleterre. Dans le Connecticut, le Massachussetts, le New-Hampshire, le système congrégationnel ne revêtait pas la forme d'une Église établie; mais chaque town avait le pouvoir d'entretenir des ministres et des temples, de lever dans ce but des taxes obligatoires pour tous ses habitants, quelles que fussent leurs croyances. En outre, des serments relatifs à des articles de croyance (*tests*) étaient exigés de toutes les personnes qui devaient remplir une fonction publique, de manière à exclure les arminiens, les catholiques et les quakers. Dans le New-York et le New-Jersey, sans être établie au sens propre du mot, l'Église épiscopale avait une position prépondérante et des *tests* du même genre excluaient non seulement les personnes n'appartenant pas aux confessions chrétiennes, mais encore les catholiques. Il en était de même dans le Delaware et la Pennsylvanie où l'influence des quakers était prépondérante de fait.

Le progrès des mœurs publiques avait sans doute dans la seconde moitié du dix-huitième siècle fait tomber en désuétude les lois qui proscrivaient dans toutes les colonies, sous peine d'exil ou de mort, les adhérents des croyances réprouvées par la majorité; mais cela ne dépassait pas une simple tolérance. Encore ne s'étendait-elle guère aux

catholiques. En 1774 le Congrès continental réuni à Philadelphie protestait en ces termes contre l'acte de Québec par lequel le gouvernement anglais avait accordé la liberté religieuse aux catholiques du Bas-Canada : « Nous ne pouvons nous empêcher d'être étonnés qu'un Parlement britannique ait jamais consenti à permettre une religion qui a inondé de sang l'Angleterre et qui a répandu l'impiété, l'hypocrisie, la persécution, le meurtre et la révolte dans toutes les parties du monde. »

En 1787, à l'époque où se réunit la Convention, le rapprochement que les événements de la guerre avaient créé entre les habitants des divers États, le patriotisme montré par les catholiques du Maryland, l'intervention de la France avaient affaibli assurément ces sentiments intolérants, et nous verrons au chapitre suivant que quelques États avaient déjà introduit la liberté religieuse dans leurs constitutions respectives. Dans les débats de la Convention la question ne se posa sous cet aspect qu'accessoirement. On considéra surtout qu'en créant une union fédérale, dont les pouvoirs auraient une autorité directe sur les citoyens des divers États, il fallait déterminer d'une manière limitative les cas où cette autorité s'exercerait et notamment les empêcher de jamais s'occuper de matières religieuses, aucun des États ne pouvant avoir la prétention d'imposer aux autres la religion dominante chez lui. « Ce fut sous l'impression profonde de l'ambition ecclésiastique, du fanatisme orgueilleux et de l'intolérance des sectes qui s'étaient manifestés dans notre histoire domestique comme dans les annales étrangères, dit Story, qu'il parut opportun d'exclure des attributions du gouvernement national tout pouvoir sur ce sujet. La situation respective des différents États en faisait d'ailleurs une nécessité..... Si le pouvoir fédéral eût été libre de créer une Eglise établie, c'eût été une perpétuelle rivalité entre les sectes. La seule sauvegarde contre ce danger était d'extirper ce pouvoir ; mais cela même n'eût pas donné une sécurité suffisante, si on n'avait proclamé en même temps le droit de libre

exercice de sa religion pour chacun et exclu tous les *tests* religieux. Les États conservèrent donc, pour en user suivant leur sentiment de la justice et leurs propres constitutions, des pouvoirs exclusifs en ces matières. Et le catholique comme le protestant, le calviniste comme l'arminien, le juif comme l'infidèle peuvent siéger ensemble dans les conseils de l'Union, sans être exposés à aucune inquisition sur leur foi ou leur culte (1). »

L'article VI, section 3 de la Constitution, dans son alinéa final, déclara en conséquence que « aucun serment déclaratif de croyance (*religious test*) ne pourait être exigé comme condition pour remplir une fonction publique ou un office de confiance des États-Unis ». Et comme cette prescription ne parut pas encore suffisante pour garantir les droits des États en matière religieuse, à la demande du New-Hampshire, l'État dont la législation était alors la plus étroitement liée au système congrégationnel, le premier amendement constitutionnel ainsi formulé fut introduit : « Le Congrès ne pourra faire aucune loi relative à l'établissement d'une religion ou prohibant l'exercice de l'une d'elles, ni portant atteinte à la liberté de la parole ou de la presse. »

Il serait inexact de dire que la Constitution des États-Unis a établi la liberté religieuse. Quelle que grande qu'ait été l'influence des deux textes que nous venons de citer, la liberté qui existe aujourd'hui en Amérique en ces matières résulte des constitutions d'État qui l'ont introduite graduellement.

Déjà dans la grande ordonnance du 13 juillet 1787 sur le gouvernement du territoire Nord-Ouest qui a une importance presque égale à la Constitution, le Congrès de la Confédération inscrivait en tête des principes qui devaient servir de base au pacte conclu entre les États originaires et le peuple de ce territoire et être reproduits dans les constitutions des États à y former successivement, un ar-

(1) Story, *Commentaries on Constitution*, § 1879.

ticle 1er ainsi conçu : « Aucune personne vivant d'une manière paisible et conforme à l'ordre ne pourra dans l'étendue de ce territoire être molestée sous prétexte de son culte particulier ou de ses sentiments religieux. »

Aujourd'hui, quand le Congrès accepte dans l'Union un État nouveau, il contrôle la constitution que cet État s'est donnée, et il ne l'accepterait pas si cette constitution ne garantissait à tous ses citoyens la liberté religieuse; mais « les amendements aux constitutions d'État n'étant pas soumis au Congrès, dit Ezra Seaman, le gouvernement fédéral n'a aucun pouvoir pour empêcher un État d'abolir ou de modifier ces garanties des droits sacrés des citoyens, par exemple d'instituer par la loi une religion d'État, de la soutenir par des dîmes ou des taxes, comme d'établir la censure de la presse, de créer des entraves à la liberté de la parole... Ces actes des États seraient essentiellement tyranniques; mais on ne saurait prétendre qu'ils constituent des violations de la Constitution des États-Unis, ni que le gouvernement fédéral puisse apporter aucun secours aux citoyens de cet État ou aux citoyens des autres États qui se trouveraient opprimés par suite de cette législation (1). » L'État de Nevada a récemment enlevé la qualité de citoyen aux Mormons; quelques États du Sud punissent la prédication du Mormonisme. Aucun doute ne s'est élevé sur le droit de ces États d'agir ainsi; on n'a pas même essayé des recours pour inconstitutionnalité qui ont été proposés contre les lois fédérales du même genre applicables au territoire de l'Utah.

(1) Ezra C. Seaman, *Commentaries on the Constitutions and laws, peoples and history of the U. S.* (Ann Arbor, 1863), p. 285.

CHAPITRE III

DE LA MESURE ET DES OCCURRENCES DANS LESQUELLES LES POUVOIRS FÉDÉRAUX S'INSPIRENT DES PRINCIPES DU CHRISTIANISME.

Quelque limitative que fût la conception des pouvoirs de l'Union dans la pensée de ses fondateurs, ils n'ont pu empêcher que le grand développement de son action ne touchât à certaines matières religieuses, autant pour la mise en vigueur des pouvoirs implicites ou explicites conférés au Congrès et au Président par la Constitution sur les citoyens des États qu'à l'occasion du gouvernement des immenses territoires qui ont été et sont encore placés sous leur administration directe. Leur conduite en ces occurrences a été guidée par deux principes : 1° le respect de la liberté religieuse telle qu'elle est formulée dans l'article VI, section 3 et le premier amendement à la Constitution; 2° la reconnaissance du fait que le christianisme, sans distinction entre ses diverses confessions, fait partie de la *common-law* dans une mesure que nous établirons au chapitre suivant, à propos des dispositions des constitutions d'État en matière religieuse. Sans doute la *common-law* en elle-même ne fait pas proprement partie de la Constitution des États-Unis; mais les pouvoirs fédéraux l'appliquent comme la loi du pays en tant qu'elle régit les différentes fractions du territoire sur lesquelles s'étend leur action (liv. XIV, chap. II). Elle s'impose donc comme règle de conduite à ces pouvoirs, et ce serait commettre une grande erreur que de croire que le premier amendement constitutionnel les oblige à ne pas tenir compte des préceptes du christianisme qui y sont incorporés. Un écrivain très autorisé, le révérend Baird, s'exprime ainsi à ce sujet :

« Il y a une grande différence entre un législateur qui fait rentrer la religion dans la sphère de ses attributions, comme un des objets que peuvent et doivent régler les lois de l'État, et celui qui, dans toutes les lois qu'il porte, ne cesse de prendre en sérieuse considération les exigences de la foi. Or, depuis la Constitution fédérale des États-Unis, les États particuliers ont seuls le droit de régler les choses qui touchent à la religion; mais elle n'interdit pas au Congrès de conformer ses actes aux vœux de la religion et c'est ainsi que tout peut marcher dans une parfaite harmonie. Si la Convention nationale garda le silence sur cette matière, c'est qu'elle ne jugea pas nécessaire de s'en occuper. La Constitution qu'elle préparait n'était pas destinée à un peuple sans religion, ou, pour mieux dire, à un peuple qui attendît du centre son organisation religieuse. Il la possédait déjà, et l'ancienne législation des colonies témoignait hautement de leur zèle pour le christianisme. Il me semble que le silence, en pareil cas, parle plus haut que si l'on se fût cru obligé de proclamer, au nom de la loi, l'existence de Dieu et la vérité de la religion des chrétiens. La Bible ne commence pas par démontrer qu'il y a un Dieu; elle part de ce fait comme d'une donnée inattaquable. Ce qui me confirme dans cette manière de voir, c'est la teneur même de la Constitution. A la septième section de l'article II, elle parle du sabbat en des termes qui montrent assez qu'il s'agissait là d'une charte destinée à un peuple chrétien; et cela seul, me paraît-il, devrait suffire pour laver de tout reproche les intentions de nos constituants; car il est sûr qu'à l'institution du dimanche se rattache en quelque sorte tout le christianisme, et l'on ne peut respecter l'un sans vouloir l'autre..... A part cela, je ne fais pas difficulté d'avouer que je suis de ceux qui regrettent que la Constitution des États-Unis ne soit pas plus explicite sur ce sujet. Je me persuade que si les auteurs de cet acte eussent prévu le parti qu'on tirerait de leur silence, ils n'auraient pas manqué d'exprimer, en termes formels, la foi qu'ils avaient en Dieu et ce qu'ils

pensaient de l'importance et de la vérité du christianisme (1). »

La première question qui se présentait était celle du serment à imposer aux fonctionnaires de l'Union à tous les degrés. Par égard pour les Quakers, la Constitution (art. VI, section 3) et tous les statuts postérieurs ont rendu facultatif à la personne de qui un serment est requis de le remplacer par une affirmation solennelle ; mais la formule du serment ou de l'affirmation se termine par ces paroles qui supposent la foi en Dieu : *God me help*, Dieu me soit en aide (liv. III, chap. XXVII), ce qui suppose la croyance en Dieu. De plus, devant les cours fédérales, les témoins peuvent être récusés s'il est constaté qu'ils ne croient pas en Dieu. Les juifs sont admis à jurer sur le Pentateuque. Le serment du mahométan ou du bouddhiste est également admis; mais l'infidèle, l'athée peut être reproché de ce chef (livre XIV, chapitre XXX, section 1).

Non seulement le Congrès et les administrations publiques observent le dimanche; mais les séances du Congrès s'ouvrent par une prière et un chapelain, avec un traitement fixe de 300 dollars, est attaché à chacune des deux chambres. Dans les célébrations d'anniversaires nationaux auxquelles le Congrès assiste, des ministres des principaux cultes chrétiens sont appelés à prononcer la bénédiction. On a soin seulement de les inviter à tour de rôle pour éviter toute susceptibilité entre eux.

Chaque année, à l'occasion de la fête appelée *Thanks givingday*, qui selon la coutume des Puritains a pour objet de remercier Dieu des récoltes de l'année et qui est devenue universelle partout où flotte le drapeau étoilé, le Président lance une proclamation dans laquelle il invite le peuple, en termes empreints d'une grande élévation morale, à remercier Dieu auteur et créateur de tout bien. Jefferson, pendant sa présidence, s'était affranchi de cette coutume; mais son successeur la reprit et depuis aucun

(1) Robert Baird, *Religion in America* (New-York, 1843), t. I, liv. III.

Président ne s'en est départi. Enfin, pendant les épreuves de la guerre de Sécession et en temps d'épidémie, les présidents ont toujours, par des proclamations spéciales, invité le peuple à observer un jour de pénitence et de prière qu'ils indiquaient.

Des chapelains des différentes confessions chrétiennes sont attachés aux troupes de terre et de mer et rétribués. Là où leur dissémination ne permet pas à chaque détachement d'avoir un chapelain de sa confession, les règlements prescrivent que toute liberté soit laissée le dimanche aux officiers et aux soldats pour observer leur culte, autant que les nécessités du service le permettent. Quelques confessions, notamment les catholiques, se plaignent de n'avoir pas un nombre de chapelains proportionnel à l'effectif des soldats de leur dénomination; mais ce ne peut être que la suite d'une erreur ou d'une mauvaise volonté individuelle dans l'application de la loi. Son principe est l'équitable et égale protection des cultes chrétiens.

L'*Interstate commerce bill* du 4 février 1887, qui défend aux compagnies de chemins de fer de donner des billets gratuits (*free pass*), excepte de cette prohibition les ministres des cultes, pour se conformer à un usage très répandu et qui a la sanction de l'opinion.

Les postes étant un service fédéral placé sous la juridiction du Congrès, divers actes confirmés et rendus plus explicites par des actes du 18 juin et du 26 septembre 1888, défendent le transport par la poste à découvert ou sous enveloppe de tout écrit obscène, de toute carte postale où seraient écrites des paroles lascives ainsi que de tous objets destinés à un usage obscène ou à procurer l'avortement. La peine peut s'élever jusqu'à cinq mille dollars et cinq ans de travaux forcés.

C'est surtout dans les rapports avec les Indiens et dans l'administration des territoires que le Président et le Congrès, exerçant la plénitude du gouvernement, ont dû toucher à des objets intéressant la religion. On verra au livre XV consacré aux Indiens que de bonne heure le Con-

grès a accordé quelques subventions aux missionnaires établis dans les tribus. Sous la présidence du général Grant, on a trouvé expédient de demander aux différentes confessions chrétiennes de présenter au choix du Président, sous leur responsabilité, des agents recommandables par leur moralité. L'expérience a pleinement réussi et c'est de cette pratique seulement que date l'amélioration du service indien.

Relativement aux territoires, l'article III des articles fondamentaux de l'ordonnance du 13 juillet 1787 a posé ce principe que « la religion, la moralité et l'instruction étant nécessaires au bon gouvernement et au bonheur de l'humanité, les écoles et les moyens d'éducation devront toujours être encouragés ». Le Congrès s'en est toujours inspiré dans la première période de l'administration des territoires où son action est seule à s'exercer (liv. VII, chap. II). Il procède en ce cas comme les divers gouvernements d'État dans la mesure que comporte le peu de densité des populations à cette période (1).

Mais c'est à propos du gouvernement du territoire de l'Utah, où se trouvent les Mormons, que la question du principe supérieur sur lequel le législateur doit se guider a été forcément posée. Les Mormons, comme on l'a vu (liv. VII, chap. X), étaient des gens paisibles et remarquablement laborieux. Ils ont colonisé un territoire qui sans eux serait peut-être encore abandonné : ils pratiquent la polygamie sans violer d'ailleurs la décence extérieure et en rattachant ce mode de constitution de la famille à une prétendue révélation dont l'objet serait de ramener *les saints du dernier jour* aux mœurs des patriarches de la Bible. Malgré cette manière de se présenter, un sentiment public très énergique s'est déclaré contre les Mormons, en se fondant pré-

(1) Ce qui est dit au texte des territoires s'applique à plus forte raison au district de Colombie depuis qu'il n'a plus de gouvernement local. Sa densité de population et son état d'avancement exigent une législation analogue à celle des États. La législation du Congrès pour ce district en matière religieuse est inspirée par les principes chrétiens.

cisément sur ce qu'ils violaient les lois de la morale telles qu'elles résultent du christianisme. Après avoir voté diverses lois interdisant la polygamie, le Congrès a édicté en 1882 une loi punissant de peines sévères tous les polygames et qui est connue sous le nom d'*Edmund law*. Nous en avons présenté l'analyse dans le livre consacré aux territoires. Une nouvelle loi du 3 mars 1887 a non seulement aggravé ces pénalités, mais encore a dissous les deux organisations appelées *the perpetual Emigrating fund Company* et *the Church of Jesus-Christ of Latter day Saints*, qui donnaient à cette secte sa forme légale et lui garantissaient la propriété de ses biens. La confiscation de ces biens a été même prononcée au profit des États-Unis pour être employés au profit des écoles publiques du territoire. L'instruction publique a été placée sous les ordres d'un directeur nommé par la cour suprême du territoire. Il a le pouvoir d'interdire l'usage dans les écoles de tout livre écrit dans un esprit de secte ou qui ne serait pas convenable sous tout autre rapport. Enfin, comme condition préalable du droit de vote dans le territoire ou de l'exercice de toute fonction publique, y compris celle de juré, la loi du 3 mars 1887 exige un serment relatif à l'observation de la loi de 1882 sur la polygamie, qui ressemble beaucoup aux *tests* religieux prohibés par l'article VI de la Constitution.

Encore que ces lois soient contraires à liberté de la conscience et empêchent l'exercice d'un culte, elles ont été soutenues par l'opinion publique et tous les recours dirigés devant les cours fédérales pour inconstitutionnalité ont été repoussés.

On peut donc dire en un certain sens que le christianisme en général demeure la loi suprême du pays.

CHAPITRE IV

DE LA LIBERTÉ RELIGIEUSE D'APRÈS LES CONSTITUTIONS D'ÉTAT.

SECTION PREMIÈRE

Dispositions des constitutions primitives sur la religion.

Les treize États primitifs usèrent au début fort différemment de la souveraineté qu'ils avaient retenue en matière religieuse. Dans quelques États, un courant basé à la fois sur des idées philosophiques et sur les mêmes considérations de fait qui avaient eu leur écho dans les débats de la Convention, fit prévaloir la liberté religieuse et l'égalité de tous les cultes devant la loi. La Virginie, sous l'influence de Jefferson, donna le signal. Une loi du 5 décembre 1776, rendue après de longs débats, révoqua toutes les lois coloniales qui qualifiaient de délit la profession d'un culte dissident et exigaient sous des peines diverses la fréquentation des églises épiscopales. Quels que pussent être les sentiments secrets de certains des promoteurs de cette mesure, elle fut présentée à l'opinion publique comme un hommage rendu à la sincérité du sentiment religieux : « Considérant que le Très-Haut a créé les âmes libres; que tout ce que l'on fait pour les influencer par des châtiments temporels, par l'oppression, par la privation des droits civils, ne tend qu'à engendrer des habitudes d'hypocrisie et de bassesse et cela en opposition manifeste avec les vues du saint Fondateur de notre religion, lequel étant maître de nos corps et de nos âmes eût pu employer pour nous ramener à lui la contrainte corporelle et spirituelle, ce qu'il n'a pas fait... Considérant que la vérité est grande et forte ; qu'elle ne peut que triompher en la laissant faire, que l'erreur après tout n'a pas de plus redoutable ennemi que la vérité, et que celle-ci n'a pas

à redouter la lutte..... » Tels étaient les principaux considérants dont l'Assemblée de Virginie faisait précéder cet acte mémorable. Ils sont importants à relater pour indiquer sous quels auspices et dans quel esprit la liberté religieuse fut proclamée en Amérique. L'acte de 1776 laissait encore au clergé de l'église établie la perception de ses taxes. Ce n'était qu'une mesure provisoire. Dix ans après, en 1785, l'Assemblée de Virginie établit que désormais toutes les confessions religieuses ne seraient plus soutenues que par des contributions volontaires. En même temps elle confisqua les biens de l'église épiscopale et les fit vendre comme biens nationaux.

Cet acte de spoliation est absolument le seul qui se soit produit dans les États de l'Union.

Le Maryland dans le *bill of rights* du 3 novembre 1776 proclamait la liberté religieuse en ces termes qui devaient plus tard être reproduits par toutes les constitutions : « Comme il y a devoir pour chacun d'adorer Dieu de la manière qu'il estime la plus agréable au Seigneur, tout individu qui professe le christianisme peut exiger, à l'égal des autres, qu'on protège sa liberté religieuse. En conséquence, nul ne sera molesté par la loi, ni dans sa personne, ni dans ses biens, à raison de ses opinions et de sa profession en matière de foi. Chacun pratiquera le culte qu'il jugera bon, à moins que sous couleur de religion il ne trouble l'ordre public, qu'il ne porte atteinte à la paix ou à la sûreté de l'État, qu'il ne fasse infraction aux lois de la morale ou qu'il n'envahisse les droits naturels, politiques et religieux des autres citoyens. »

Plus équitable que la Virginie, le Maryland laissait l'église épiscopale en possession de ses biens.

Les autres États du Sud et l'État de New-York procédèrent de même. Toutefois l'État de New-York continuait à exiger un *test* religieux qui excluait les catholiques de toutes les fonctions publiques. Ce n'est qu'en 1806, à une époque où l'on commençait à sentir le besoin de faire appel à l'immigration irlandaise, que cette atteinte à la liberté

de conscience disparut de la constitution de cet État.

Le Maryland, en déclarant dans sa constitution de 1776 que nul ne pourrait être contraint à suivre ou à payer un culte qui ne serait pas le sien propre, donnait à la législature le droit de lever un impôt équitable et général pour l'entretien de la religion, moyennant la réserve expresse que tous ceux qui paieraient l'impôt auraient le droit de désigner l'Église à laquelle ils entendaient l'appliquer et même d'exiger qu'il fût employé de préférence à l'entretien des pauvres.

A cette même époque, dans la partie du territoire du Nord-Ouest qui est devenue plus tard l'État d'Ohio, le lot n° 29 dans chaque township en vertu d'une ordonnance du Congrès du 27 juillet 1787 fut mis à part pour des usages religieux; les intérêts du produit de leur vente étaient attribués aux différentes confessions au prorata de leur nombre et le sont encore.

Ce système intermédiaire, qui imposait une contribution générale pour le culte, sauf à chacun à l'appliquer à sa dénomination particulière, fut très en faveur à une certaine époque dans la Nouvelle Angleterre.

Les États de ce groupe maintinrent sans changement, après la déclaration d'indépendance et la Constitution, leur ancien système religieux, qui, en donnant aux towns le droit de taxer tous les habitants pour l'entretien du ministre choisi par elles, liait étroitement en fait l'État à l'Église. Le Connecticut, nous l'avons dit, ne jugea pas à propos alors de modifier sa charte. Quant au Massachussetts, dans sa Constitution de 1780, il avait un article IX ainsi conçu :

« Considérant que la félicité du peuple, le bon ordre et la sûreté du gouvernement résultent essentiellement de la piété, de la religion et des mœurs; considérant que ces biens ne peuvent se répandre au sein de la nation que par l'institution d'un culte ouvert à tous et par l'enseignement public de la piété, de la religion et de la morale, le peuple de cette communauté déclare que pour assurer son propre bonheur aussi bien que l'ordre et la stabilité de son gouvernement,

il a le droit d'investir la législature du pouvoir d'autoriser et d'inviter les towns et paroisses à s'imposer des taxes en faveur du culte public et des ministres et instituteurs *protestants*, chargés d'enseigner la piété, la religion et les mœurs, pouvoir que la législature exercera toutes les fois que les paroisses ne fourniront pas volontairement à ces dépenses. Le peuple de cet État a aussi le droit d'investir sa législature et il l'investit de l'autorité d'enjoindre à tous ses sujets d'assister aux instructions des *public teachers* ainsi désignés aux temps et époques voulues (1)..... »

Les constitutions du New-Hampshire et du Maine avaient des dispositions semblables. A la longue, la composition de la population se modifiant, les dissidents devinrent de plus en plus nombreux et ne purent plus supporter cette tyrannie des autorités des towns. En 1816 dans le Connecticut, en 1811 et 1823 dans le Massachussetts, on adopta un régime analogue à celui que le Maryland avait établi dès 1776 et que le Vermont avait adopté après sa séparation de l'État de New-York. On proclama le droit pour chaque citoyen de faire appliquer aux dépenses de son propre culte le montant des taxes d'Église levées par les autorités de la town.

Ce système ne résista pas longtemps aux nouveaux courants d'idées qui se propagèrent et le *système volontaire*, qui fait dépendre l'entretien des cultes uniquement des contributions libres de leurs adhérents, triompha partout. Le Massachussetts lui-même, après de longues controverses, le 11 novembre 1833, remplaça par le texte suivant l'article IX de la déclaration des droits :

« Comme le culte public de Dieu et les instructions en piété, religion et moralité procurent le bonheur et la prospérité des peuples et la sécurité du gouvernement républicain, les différentes sociétés religieuses de cet État, qu'elles soient incorporées ou non, auront toujours le droit d'élire leurs pasteurs ou *teachers* religieux, dans tout meeting légalement annoncé et tenu dans ce but, de passer des contrats

(1) *Declaration of the rights*, art. 3.

avec eux pour leur entretien, de lever de l'argent pour construire et réparer les édifices du culte public, pour dispenser l'instruction religieuse et pour le paiement des dépenses nécessaires. Toutes personnes appartenant à une société religieuse doivent en être tenues pour membres jusqu'à ce qu'elles fassent tenir au *clerk* de la dite société un avis indiquant qu'elles s'en séparent. Dans ce cas, elles ne seront plus à l'avenir tenues d'aucun subside d'argent voté, ni d'aucun engagement pris par cette société. Toutes les sectes et dénominations religieuses se conduisant paisiblement et se montrant bons citoyens de cet État doivent être également protégées par la loi et jamais il ne pourra être établi légalement aucune subordination d'une secte ou dénomination relativement à une autre (1). »

Les actes de ce genre mettaient fin à toute prééminence d'une secte sur l'autre, à tout ce qui ressemblait de près ou de loin à une Église d'État. Mais les anciens États ont conservé beaucoup plus longtemps dans les serments exigés pour remplir les fonctions publiques des déclarations religieuses excluant les catholiques en sorte qu'ils limitaient en fait l'égalité des cultes devant la loi aux dénominations protestantes. L'État de New-York n'y renonça qu'en 1806, la Caroline du Nord qu'en 1836, la Georgie et la Caroline du Sud, à peu près à la même époque, le New-Jersey qu'en 1844. Le New-Hampshire même a conservé jusqu'en 1876 un serment qui subordonnait l'exercice des fonctions publiques à la qualité de protestant.

Le Maryland, dans sa constitution de 1776, était peut-être alors le seul État qui ne fit pas dépendre l'exercice de certaines fonctions d'un *test* religieux. Il était de cent ans en avance sur les Puritains! Les nouveaux États, qui se formè-

(1) L'histoire du mouvement d'idées, qui a amené dans tous les États de l'Union l'établissement du *système volontaire*, est remarquablement exposée par le rev. Baird dans son ouvrage *Religion in America*. Il fut provoqué souvent par des chrétiens fervents qui étaient opprimés dans certaines towns parce que la majorité devenue unitairienne choisissait des ministres qui ne croyaient plus en la divinité de Jésus-Christ.

rent dans l'Ouest après la Constitution, s'inspirèrent heureusement de son exemple et ce sont eux qui sous le rapport de la liberté religieuse ont inauguré l'ère des constitutions modernes.

SECTION II

Du principe de la liberté religieuse d'après les constitutions actuelles et de ses conséquences.

Aujourd'hui toutes les constitutions d'État, sans exception, garantissent la liberté religieuse de la manière la plus formelle.

Le texte suivant de la constitution de la Californie adoptée en 1879 donnera une idée des dispositions que l'on trouve dans les autres :

« Le libre exercice et la libre jouissance de la foi religieuse et du culte, sans distinction ni préférence, seront à jamais garantis dans cet État; et nul ne sera, à raison de ses opinions en matière de religion, rendu incapable d'être témoin ou juré; mais la liberté de conscience assurée par la présente constitution ne sera pas entendue de manière à excuser les actes de licence, ni à justifier les pratiques incompatibles avec la paix ou la sécurité de l'État (1). »

Ces dernières paroles indiquent les justes limites dans lesquelles se renferme la liberté religieuse. Sa proclamation ne fait donc pas obstacle à la répression d'aucun crime, prétendît-il s'abriter sous le couvert d'une croyance religieuse (Livre XIII, chapitre v).

Les conséquences que l'on tire du principe de la liberté religieuse ainsi entendu sont :

1° Que l'État ne peut *établir* ni prohiber aucune religion ;

2° Que toutes les sectes ou dénominations doivent être traitées également par la loi : ainsi est nulle une ordonnance municipale qui donnerait à une secte un privilège refusé aux autres (2);

(1) *Declaration of rights*, sect. IV. — (2) Cooley, *Treatise on constitutional Limitations*, 4e édit., 584, note.

3° Que personne ne peut être contraint à participer aux exercices d'un culte ;

4° Que personne ne peut être obligé à contribuer aux dépenses d'un culte qui n'est pas le sien et qu'aucun culte ne peut être subventionné par l'État, les comtés, les cités, les townships, parce que ces subventions seraient forcément prises sur les fonds provenant de l'impôt. L'application de ce principe a été poussée très loin, et, comme un grand nombre d'institutions charitables et d'écoles ont un caractère confessionnel, beaucoup de constitutions actuelles défendent aux législatures, aux autorités des comtés et des municipalités, de donner aucune subvention à des établissements de ce genre, au moins à des écoles.

La constitution de Californie de 1879 s'exprime ainsi à ce sujet dans la section XXX de l'article 4 : « La législature, les comtés, les cités et comtés réunis, les communes, les districts d'école, les autres corporations municipales ne pourront jamais faire une affectation ou une donation, ni tirer des deniers d'un fonds public quelconque, pour gratifier ou secourir une secte quelconque ; ils ne pourront aider à entretenir ou soutenir aucune école, aucun collège, aucune université, aucun hôpital, aucune autre institution soumise au contrôle d'une religion, d'une église, d'une secte quelconque ; l'État, les cités, les circonscriptions formées de cités et de comtés réunis, les bourgs, les autres corporations municipales ne pourront octroyer ou donner aucun bien mobilier ou immobilier pour aucune croyance religieuse, aucune église, aucune entreprise de secte. » Si les États et les municipalités n'entretenaient eux-mêmes aucun établissement de ce genre et en laissaient exclusivement la charge aux particuliers et aux associations volontaires, nul citoyen ne pourrait se plaindre d'être inégalement traité. Mais, comme les États et les municipalités subventionnent fort largement des établissements hospitaliers et des écoles, ou en entretiennent directement à la condition qu'ils soient *unsectarian*, c'est-à-dire que toute pratique religieuse particulière en soit exclue, les nom-

breux citoyens, qui désapprouvent cette exclusion, s'abstiennent de profiter de ces écoles et de ces hospices pour leurs pauvres et leurs enfants : ils se trouvent en réalité payer des taxes pour des institutions répugnant à leur conscience. On se demande si les États ne feraient pas une application plus exacte du principe de la liberté religieuse en attribuant les subventions qu'ils jugent à propos de donner à ce genre d'établissements, aux écoles et hospices des différentes confessions proportionnellement au nombre de leurs adhérents ou mieux encore à celui des écoliers et des assistés. Nous reviendrons du reste sur cette question dans le livre XIII consacré à l'instruction publique.

6° On déduit encore du principe de la liberté religieuse que personne ne peut être gêné dans la pratique de son culte ni dans sa propagande par la parole ou par la presse, pourvu bien entendu que ce culte ne soit pas, comme celui des Mormons, regardé comme immoral;

7° Que personne ne peut être contraint à un acte contraire à ses croyances religieuses. Toutes les constitutions dispensent de prêter serment ceux qui éprouvent un scrupule religieux quant à ce. Un très grand nombre vont jusqu'à exempter du service de la milice les personnes à qui leur conscience défend de porter les armes. Là où cette disposition n'est pas inscrite dans le texte constitutionnel, on la trouve dans les statuts émanés de la législature en sorte qu'elle est universelle (1).

Encore faut-il que ces scrupules vrais ou prétendus ne constituent pas une obstruction à la vie publique, telle

(1) Il résulte de cette exemption une certaine injustice pour les citoyens des autres confessions religieuses sur qui le poids de cette charge retombe exclusivement. Aussi la constitution du Tennessee exige que les personnes qui invoquent cette exemption paient une compensation pécuniaire. C'est le principe qu'avait admis en 1863 la loi fédérale établissant la conscription (livre IX, chap. I). Mais le service de la milice est tellement insignifiant en temps ordinaire qu'on ne regarde pas à cette conséquence de l'exemption pour cause de scrupule religieux.

qu'elle résulte de la croyance commune de la nation. Ainsi un israélite a en vain prétendu obtenir d'une cour la remise d'une cause le concernant qui était appelée un samedi, en invoquant les exigences de sa conscience qui lui défendait de vaquer ce jour-là à des affaires temporelles (1). Les cours de justice ont également repoussé la prétention d'un autre israélite qui soutenait qu'une ordonnance municipale défendant de vendre le dimanche violait ses convictions religieuses aux termes desquelles il lui était défendu de travailler le samedi, mais ordonné de travailler les six autres jours de la semaine (2). Ces décisions tendent à confirmer l'opinion de ceux qui estiment que le christianisme demeure toujours la loi suprême du pays (v. plus loin section IV).

SECTION III

Ce qu'il faut entendre par la séparation de l'Église et de l'État ou du *système volontaire*.

L'expression de *séparation de l'Église et de l'État*, employée en Amérique pour désigner une des bases fondamentales des institutions actuelles du pays, a besoin d'être expliquée pour ne pas donner lieu à des confusions avec certaines idées ayant cours en Europe et se présentant sous la même formule.

(1) *Simonds executors vs Gratz* 2 Pen. et Watts, 416 cités par Cooley, *Treatise* p. 595, note. — (2) *Case of Frœlickstein vs mayor of Mobile*, 40. Alabama, 725. V. une autre sentence en ce sens discutée dans *The Nation* du 28 mars 1882. Les statuts du Wisconsin se sont cependant préoccupés de cette situation et ont une disposition ainsi conçue : « Toute personne, qui croit en conscience que le septième jour de la semaine ou tout autre doit être observé comme le sabbat et qui s'abstient effectivement ce jour-là de travail et d'affaires temporelles, ne doit pas être punie pour avoir travaillé le dimanche, si d'ailleurs elle n'a pas volontairement troublé quelque autre personne. » Cité par Sanford A. Hudson, *Law for the Clergy, a compilation of the Statutes of the States of Illinois, Indiana, Iowa, Michigan, Minnesota, Ohio and Wisconsin* (Chicago, 1877), p. 164.

La séparation de l'Église et de l'État signifie souvent en Europe un ensemble de mesures ayant pour objet : 1° d'affranchir le législateur civil de l'idée qu'il est obligé dans l'exercice de sa souveraineté de s'inspirer de certains dogmes ou de certaines idées morales dérivant de dogmes religieux ; 2° de poser des barrières aux empiètements prétendus des membres des corps cléricaux sur le domaine temporel.

La première de ces idées a toujours été étrangère aux Américains à toutes les époques, et nous verrons dans la section suivante que toujours le Congrès et les législatures ont tenu à s'inspirer du christianisme dans leurs lois, même au temps voisin de l'Indépendance où les idées françaises de 1789, le *french effluvium*, comme on disait, avaient le plus de crédit. Quand à la seconde idée, elle a été très répandue au moins dans les États du Sud et du Centre aux temps qui suivirent l'Indépendance. Elle s'était propagée par suite de la tyrannie que l'Eglise d'Angleterre avait exercée dans les colonies, et parce qu'un grand nombre de ministres de cette Eglise avaient pris le parti de la Couronne. En conséquence, les constitutions primitives de New-York, de la Virginie, de la Caroline du Nord, du Maryland, de la Caroline du Sud, déclaraient tout ministre d'un culte incapable, soit de remplir un siège à la législature, soit même, d'après quelques-unes, d'occuper une fonction civile quelconque dans l'État. Nous nous sommes expliqués (liv. X, chap. VIII, section 2) sur ces dispositions qui, remarquons-le en passant, n'existaient pas dans les États du Nord où l'élément congrégationaliste s'était montré tout entier favorable à la cause nationale. Quoique les constitutions établissant ces incapacités eussent soin de dire qu'elles voulaient que rien ne vînt détourner les ministres de l'Evangile de leur mission, en réalité, dit Ezra Seaman, elles avaient pour but « de garantir le peuple contre l'oppression et l'intolérance spirituelle et ecclésiastique. Les conventions qui les édictèrent regardaient la participation du clergé aux affaires politiques comme incompatible avec

la liberté populaire, la sûreté et le bien-être général de l'État » (1).

Ces préjugés ont disparu avec les circonstances qui les avaient amenés et la plupart des États que nous venons de citer ont abrogé ces inéligibilités spéciales aux ministres du culte. On n'en retrouve plus quelques traces que dans les constitutions du Maryland, du Tennesse, du Delaware, du Kentucky (2).

Par la séparation de l'Église et de l'État, les Américains de nos jours entendent surtout que l'Église et l'État doivent suivre une marche parallèle sans empiéter l'un sur l'autre, et qu'étant donnée la grande variété des sectes existant en ce pays, l'État doit être restreint dans une sphère si nettement déterminée, qu'il ne puisse en rien s'immiscer dans la manifestation des croyances et des sentiments religieux des divers citoyens qui le composent.

Le savant Cooley, pour donner un corps à cette idée, cite un passage des œuvres de Roger Williams, où le fondateur du Rhode Island compare la société humaine à un navire sur lequel sont embarqués une foule de passagers appartenant aux cultes les plus divers. On ne peut maintenir la paix entre eux, qu'en ne forçant aucun d'eux à prendre part au service religieux du bord. Mais le commandant du navire a le droit de leur prescrire l'ordre, la paix, la sobriété, de leur ordonner toutes les manœuvres nécessaires à la sécurité du navire et de se faire obéir par tous, encore que quelques-uns prétendissent qu'étant tous égaux dans le Christ, il n'y avait ni lois, ni capitaine, ni maître du navire à qui ils dussent obéissance (3).

Cette conception des rapports des deux sociétés, la religieuse et la civile, basée sur les circonstances particulières à l'origine et à la formation du peuple américain, a amené dans tous les États, à une exception près (4), l'adoption du

(1) *Commentaries on the constitutions and laws of the U. S.*, p. 98. — (2) Cooley, *Treatise*, p. 583. La Louisiane dans sa nouvelle constitution de 1879 a fait disparaître l'inéligibilité des ministres du culte. — (3) Cooley, *Treatise*, p. 583. — (4) La constitution du New-Hampshire

système volontaire en vertu duquel les cultes ne sont entretenus que par les contributions libres de leurs adhérents. Toutefois cela ne veut pas dire qu'une personne faisant partie d'une société religieuse puisse se soustraire aux engagements d'un ordre temporel qu'elle a pris par là implicitement ou explicitement. Les cours de justice, nous le dirons plus loin, les font respecter. L'État n'ignore pas l'Eglise en Amérique : au contraire il assure et favorise son développement en mettant tous ses soins à éviter les points de rencontre et de conflit dans leur marche parallèle.

L'éminent écrivain catholique O.-A. Brownson a pu dire justement : « Dans l'Ancien-Monde la séparation de l'Église et de l'État signifie la suprématie de l'État au spirituel et au temporel à la fois, comme en Russie, en Prusse, en Grande-Bretagne et dans d'autres États, ou au moins le droit de l'Etat de tracer des frontières à l'Église et d'étendre ou de resserrer arbitrairement la sphère de sa liberté..... Cette prétention rend les concordats ou traités nécessaires pour assurer à l'Église un certain degré d'immunité ou d'indépendance..... Aux États-Unis les concordats ne sont pas nécessaires. L'État décline toute autorité au spirituel et par sa loi fondamentale reconnaît l'indépendance et la liberté de l'ordre spirituel en même temps que son devoir de protéger et de défendre l'Église de tout son pouvoir dans l'exercice paisible de la liberté spirituelle, ce qui est plus que le concordat le plus favorable n'a jamais assuré à l'Église ailleurs. Il n'y a pas de pays au monde où l'Église soit et ait jamais été aussi libre de gouverner ses enfants selon sa discipline et ses lois et où le Pape soit plus vraiment Pape qu'aux États-Unis. En outre cette liberté n'existe pas ici comme concession de l'État,

permet à la législature d'autoriser les différentes towns, paroisses, corporations ou sociétés religieuses à voter dans leur sein des taxes suffisantes pour entretenir des *public protestant teachers* de piété, de religion et de moralité. C'est le seul reste de religion d'État qui existe dans toute l'Union. En 1876, un amendement constitutionnel, qui proposait d'effacer dans ce texte le mot *protestant*, a été repoussé par le suffrage populaire.

révocable à son gré, mais c'est le droit de conscience de chaque citoyen, un de ces droits de l'homme ou plutôt de Dieu qui sont antérieurs à la société et que le gouvernement a pour mission de protéger et de défendre » (1).

SECTION IV

En quel sens le Christianisme fait partie de la loi du pays.

On dit couramment que le christianisme fait partie de la loi du pays. Plusieurs magistrats éminents l'ont affirmé dans les motifs de leurs jugements. Après le chancelier Kent, l'illustre Webster l'a énergiquement soutenu dans un de ses plaidoyers (2).

Tous les États ont en effet pour base de leur droit la *common law*, c'est-à-dire le droit coutumier qui s'est formé en Angleterre au moyen âge et que les premiers colons ont apporté avec eux sur les rivages du Nouveau-Monde (liv. XIV, chap. II). Le christianisme était la base de ce droit. Il le demeure encore, en ce sens que la morale qu'il a formulée et la conception de la société qui en découle restent les inspiratrices des constitutions et des statuts, tant de l'Union que des États particuliers (3). Ainsi le régime domestique des Mormons est proscrit en réalité parce qu'il est contraire à la conception chrétienne de la famille. Un certain nombre de crimes contre les mœurs, la fornication simple, la sodomie, la bestialité qui ne sont pas punis dans les codes des peuples modernes chez lesquels la loi civile fait complètement abstraction de toute idée religieuse, le sont au contraire par les statuts de la plupart des États américains (4).

(1) *Liberalism and the Church*, New-York, 1884. — (2) Webster, *Works*, p. 175; Baird, *Religion in America*, livre III, chap. XIII. — (3) Les juges dans les motifs de leurs sentences aiment parfois à citer des paroles de la Sainte-Écriture. V. un exemple rapporté dans l'*American law Review* de 1887, p. 798. — (4) V. entre autres *The revised statutes of New York* et *Code of North-Carolina* de 1883 : crime contre nature ou bestialité ou sodomie punie de 5 à 10 ans de pénitencier (sect. 1010), la fornication simple punie (*ibid.*, sect. 1041), *Revision of the Statutes of*

En outre, un certain nombre de statuts particuliers sanctionnent des préceptes déterminés du christianisme ou en font l'application à la vie civile : nous les énumérerons un peu plus loin. Ils sont assez nombreux pour qu'on doive dire que le christianisme, non pas tel que l'entend l'une ou l'autre confession chrétienne, mais pris dans les grandes lignes qui embrassent tous les croyants se réclamant de Jésus-Christ, est encore la loi du pays. On peut invoquer en ce sens les préambules de la plupart des constitutions qui rendent un hommage solennel de foi et de reconnaissance en Dieu. Ce ne sont pas seulement les constitutions des anciens États (1); les plus récentes sont restées fidèles à cette tradition. Celle de Californie de 1879 notamment débute par ces belles paroles : « Nous, le peuple de l'État de Californie, reconnaissant de notre liberté envers le Dieu tout-puissant, voulons assurer et perpétuer les bienfaits de celle-ci et pour cet objet établissons la présente constitution (2). »

Toutefois ce serait forcer le sens de cette maxime que d'en conclure qu'en dehors des points du christianisme qui se trouvent sanctionnés par un statut positif, écrit ou coutumier, on puisse baser une action judiciaire sur les dogmes chrétiens pour faire annuler un acte administratif ou punir une offense. Ainsi, en 1870, des citoyens de l'Ohio traduisirent les membres du *board of Education* de Cincinnati devant les tribunaux aux fins qu'il leur fût enjoint de rapporter un règlement par lequel ils défendaient la lecture de la Bible dans les écoles publiques. Les demandeurs se basaient sur ce que la constitution de l'État

New Jersey de 1877, v° *Crimes*, sect. 38-44. Il n'est pas besoin de dire que les lois punissant la fornication simple sont absolument lettre morte. — (1) La Pennsylvanie continue à dater ses lois du millésime avec ces mots : *anno domini*. — (2) V. un préambule analogue en tête de la constitution de la Louisiane votée la même année. V., pour justifier la proposition émise au texte, George Shea, *The Nature and form of the american governement founded in the Christian Religion* (New York, 1882) et E. L. Campbell, *The Science of law according to the American theory of government* (Jersey-City, 1887).

proclame que « la religion, la piété et l'instruction sont indispensables au bonheur des sociétés ; » le christianisme, ajoutaient-ils, est la seule religion du pays. Malgré cette argumentation, la cour suprême de l'Ohio les débouta en alléguant qu'il n'y avait pas de texte statutaire précis sur la matière et qu'on était là en présence de l'exercice du pouvoir discrétionnaire de la législature qu'elle-même avait délégué au *board of Education* (1). Il faut donc rechercher dans chaque cas particulier où l'on invoque un précepte du christianisme, s'il est devenu une loi positive (2) soit par un statut spécial, soit par son incorporation à la *common law* résultant d'une jurisprudence constante.

Ces statuts ou même ces dispositions constitutionnelles sont nombreuses. Le mariage notamment, quoiqu'il soit l'objet dans les États de statuts plus ou moins développés, est régi encore par la *common law*, et en cette matière la *common law* reproduit les dispositions de la loi canonique telle qu'elle existait avant la réformation dans l'Église d'Angleterre, sauf certaines modifications résultant de la pratique des différentes colonies (3). Les tribunaux dans bien des causes matrimoniales ont à se référer à cette loi. Quelques constitutions encore aujourd'hui, notamment celles des deux Carolines, du Tennessee, du Maryland, du Mississipi, de Pennsylvanie déclarent incapable d'exercer aucune fonction publique quiconque nierait l'existence de Dieu et même la juste dispensation de ses récompenses et de ses châtiments dans un monde ou dans l'autre (V. livre X, chapitre III). Tous les États, dans la formule du

(1) Cooley, *Treatise on constitutional limitations*, p. 586. Sur les limites posées au pouvoir judiciaire et le respect des pouvoirs discrétionnaires du département législatif et du département exécutif, v. livre XIV, chapitre XVIII. — (2) Cooley, p. 589 et les nombreux *cases* qu'il cite en note, et Kent, *Commentaries*, 11e édition (Boston, 1867), p. 633 note. — (3) V. Kent, *Commentaries on American law*, t. II, p. 88 et Sandford A. Hudson, *Law for the Clergy, a compilation of the Statutes of Illinois*, etc. *relating to the duties of Clergymen in the solemnization of marriage*, chapitre I.

serment ou de l'affirmation, font figurer ces mots : *Help me God.* Le Maryland introduit même la confession de la croyance en un Être suprême dans le serment exigé des membres des législatures et des fonctionnaires de l'ordre exécutif ou judiciaire (liv. X, chap. x). De même les témoins peuvent d'après le droit commun être récusés, si l'on établit qu'ils sont athées (liv. XIV, chap. xx, section 1), quoique des États de plus en plus nombreux aient, pour des motifs étrangers au point débattu ici, supprimé cette cause de récusation comme un obstacle au cours de la justice.

Il faut cependant remarquer que les constitutions de la fin du siècle dernier rendaient ces professions de foi plus explicites au point de vue chrétien, et que quelques constitutions modernes, s'inspirant d'un autre courant d'idées, font disparaître ces exclusions en ce qui touche non pas seulement les témoins mais aussi les jurés (1).

Tous les États demeurent unanimes pour punir le blasphème et interdire le dimanche, non seulement le travail ostensible, mais encore les amusements publics. Un certain nombre punissent encore le simple fait de prendre le nom de Dieu en vain (*swearing* par opposition à *blasphemy* et à *cursing*); ces statuts ne sont d'ailleurs appliqués que très rarement (2). Nous avons expliqué plus haut (liv. X, chap. xxiii, section 2), en parlant du pouvoir de police de l'État, comment des jurisconsultes modernes, tels que Cooley, rattachaient ces lois à des motifs de sociabilité plutôt qu'à un principe chrétien. Il est certain qu'entre les jurisconsultes contemporains et ceux du commencement de ce siècle, il s'est produit un certain changement de point de vue.

Cela est très sensible à propos des lois qui répriment le

(1) Constitution de Californie de 1879, *bill of rights*, sect. 4. — (2) V. *The Albany Law Journal* 1889, t. II, p. 246. En 1880 seulement, l'État de New York a aboli les dispositions pénales qui punissaient le fait de prendre le nom de Dieu en vain; mais le blasphème proprement dit est toujours puni.

blasphème. En 1811, le chancelier Kent rendant une sentence contre un citoyen de New-York, qui avait mal parlé de la personne et de la naissance de Jésus-Christ, disait :

« Le peuple de cet État, comme la nation tout entière, tient les doctrines fondamentales du christianisme pour sa règle de foi et de conduite; aussi, insulter l'auteur de cette foi, c'est non seulement, au point de vue religieux, une impiété monstrueuse, mais encore, au point de vue social, une grossière injure aux convenances et au bon ordre. Rien ne serait plus blessant pour les sentiments religieux du peuple et d'un plus dangereux exemple sur l'éducation de la jeunesse, que de déclarer permis un pareil outrage. Cela aboutirait à confondre toute distinction entre le sacré et le profane..... Il est vrai que la Constitution exclut toute Église établie; mais cela ne va pas jusqu'à interdire la connaissance judiciaire des offenses contre la religion et la morale, qui n'ont aucun rapport avec ces établissements religieux ni avec aucune forme particulière de gouvernement et sont punissables uniquement parce qu'elles ébranlent la base des obligations morales, atteignent la sécurité et dissolvent les liens sociaux. Interpréter ce point de la Constitution comme le renversement des barrières établies par la *common law* contre la licence, le libertinage, et les attaques au christianisme serait une énorme perversion de son véritable sens. »

Un peu plus tard, le juge Story, dans la fameuse affaire du testament de Girard, déclarait que l'origine divine et la vérité du christianisme étaient admises par la *common law* et que par conséquent on ne pouvait pas l'insulter malicieusement et publiquement (1).

Mais beaucoup de jurisconsultes, notamment Cooley, soutiennent que le blasphème est puni surtout comme constituant une grossièreté, que les pamphlets contre la religion peuvent être punis, non à cause de la négation de la vérité qu'ils contiennent, mais parce qu'ils constituent

(1) *Vidal vs Girard's executors* 2 How. 198.

une attaque contre le culte des autres citoyens. Cooley insiste sur ce fait, — et la pratique est toute en ce sens, — que la discussion de la vérité de la religion chrétienne est permise en vertu de la liberté de la parole et de la presse (1). Une licence de plus en plus grande est donnée en ce sens par les mœurs actuelles.

Le sentiment public, qui considère le christianisme comme la loi du pays, fait que dans la plupart des *common schools* des lectures de la Bible et le chant d'hymnes religieux sont ordonnés par les *school committees* locaux. Des parents, qui prétendaient que leur conscience était blessée par ces pratiques et voulaient faire interdire la lecture de la Bible, ont été déboutés de leur action par la cour suprême du Maine (2). Les fonctionnaires qui délivrent des certificats aux instituteurs pour les rendre aptes à enseigner dans les écoles publiques doivent, d'après les directions des *state boards of education*, tout en s'abstenant d'exercer une inquisition sur les opinions religieuses des postulants, les refuser à ceux qui seraient notoirement des impies et des blasphémateurs (Cf. livre XIII, chapitre v.).

Sans doute toutes ces décisions et tous ces statuts ne sont pas parfaitement cohérents. Cela provient de ce qu'à l'époque où les constitutions ont été rédigées pour la première fois et où la jurisprudence s'est formulée, la question de la liberté religieuse se posait uniquement entre les diverses confessions chrétiennes et que l'on pouvait affirmer le christianisme en général comme la loi du pays sans gêner personne. Aujourd'hui des éléments nouveaux amenés par l'immigration européenne : juifs, *free thinkers, agnostics* se sont introduits dans la société américaine (3). Mais, entendue avec les restrictions que nous avons posées, cette maxime n'est nullement gênante pour

(1) Cooley, pp. 589 et suiv. V. dans le même sens un mémoire du président Anderson de Rochester University dans le *Journal of Social Science*, n° VIII (1879). — (2) *Donahoe versus Richards* 38, Maine, 476. — (3) Les dispositions des constitutions du Michigan et de l'Orégon, qui prohibent toute appropriation des fonds de l'État pour services religieux dans les Chambres, restent un fait isolé.

aucune personne paisible et respectueuse du droit de la majorité de ses concitoyens. Les juifs, devenus nombreux aux États-Unis, ne sauraient réellement s'en plaindre. Le révérend Baird s'exprimait ainsi à leur sujet dès 1843 : « Comme leur religion est, après tout, le point de départ du christianisme, qu'ils adorent Dieu suivant les prescriptions de l'Ancien Testament et qu'ils croient à une rétribution future, ce qui les sépare des chrétiens ne devait pas leur enlever l'exercice des droits politiques. En les leur accordant, on n'a pas cru compromettre la sûreté de l'État, et cette mesure n'a point semblé trop latitudinaire. Au fait, si les lois de nos républiques sont fondées sur la religion de la Bible, on ne voit pas pourquoi les Juifs seraient exclus du gouvernement plutôt que les unitaires, et surtout que les universalistes, sectes anti-chrétiennes (1). »

Quelques-uns d'entre eux cependant blessent les sentiments de leurs concitoyens en ouvrant leurs boutiques le dimanche dans certaines villes, par exemple à Boston (2). Beaucoup de législations d'État ont, notamment en ce qui concerne le mariage, des dispositions spéciales aux Juifs pour se conformer à leurs coutumes en cette occasion.

La tendance moderne est d'ailleurs d'accorder à toute association, qui se présente comme société religieuse, les mêmes droits et privilèges qu'aux confessions chrétiennes. Ainsi les statuts de l'État de New-York confèrent le droit de solenniser et de rendre authentiques les mariages au chef (*leader*) de la *Society for ethical culture* (3).

(1) *Religion in America*, liv. III, chap. XII. — (2) *Report of the bureau of statistics of Labor of Massachusetts*, 1885, p. 92. — (3) *Statutes of the state of New-York*, 1889, chap. 415.

CHAPITRE V

DE LA PROTECTION DONNÉE A L'EXERCICE DES CULTES PAR LES LOIS DES ÉTATS.

SECTION PREMIÈRE

Du respect assuré aux assemblées religieuses, au jour du Seigneur et de la répression du blasphème et des libelles antireligieux.

En proclamant la liberté religieuse, les constitutions des États ne se bornent pas à empêcher toute persécution, toute molestation légale contre les individus à raison de leurs croyances religieuses. Elles font plus : elles protègent l'exercice du culte de chaque citoyen contre tout trouble de quel que côté qu'il vienne, reconnaissant ainsi la grande importance qu'a la religion dans la vie sociale.

Les statuts de tous les États punissent de pénalités variées les individus qui se permettraient de troubler une assemblée religieuse en l'interrompant, en y faisant du bruit avec mauvaise intention, en y ayant une tenue grossière ou inconvenante, que cette assemblée ait lieu un jour de la semaine ou un dimanche (1). Les lois du Maine et celles de quelques autres États spécifient que cette protection s'étend aussi bien aux *camp-meetings* réunis en plein air qu'aux assemblées tenues dans des temples. La pénalité est généralement d'une amende; cependant la Virginie punit ce délit d'un emprisonnement pouvant aller jusqu'à six mois. Suivant les États, cet acte est considéré comme un délit puni par une procédure sommaire; dans d'autres il donne lieu à un *indictment* par le grand jury.

Toute personne ayant la qualité de conservateur de la paix (V. livre XIV, chapitre XVIII), — et cette qualité est

(1) V. *The Laws of religious societies* by R. H. Tyler (Albany, 1866), pp. 366 à 417.

étendue jusqu'aux *grand-jurors*, aux maires et *aldermen*, aux *constables*, aux *thithingmen* dans certains États, — qui est par hasard témoin d'un trouble apporté à l'exercice d'un culte, peut appréhender immédiatement le coupable et le traduire devant la cour compétente. Quelques États vont plus loin et autorisent les membres de la société religieuse ainsi troublée à arrêter eux-mêmes le coupable et à l'amener devant le magistrat, droit tout exceptionnel qui atteste combien un tel délit offense le sentiment public (1).

Seuls au temps de l'esclavage les gens de couleur avaient été exclus de cette protection de la loi dans quelques États. Certains allaient même jusqu'à leur défendre de s'assembler pour des exercices religieux. Mais ces odieuses inégalités légales ont disparu avec l'esclavage (2).

Les statuts de tous les États complètent cette protection en défendant de tenir ouvert aucun débit de liqueurs, aucune exhibition ou spectacle public ni de se livrer à aucun sport public dans un rayon d'un lieu où est célébré le culte, variant de un à trois milles, pendant les heures où des assemblées religieuses s'y tiennent, à moins d'une autorisation spéciale des autorités municipales. Toute violation de ces statuts est punie des mêmes peines que le trouble apporté aux assemblées religieuses.

On rapporte aujourd'hui au même ordre d'idées les lois qui proscrivent dans les divers États l'ouverture des magasins et l'exercice des industries le dimanche. Ces lois étaient fort sévères jadis : elles tendent à s'adoucir dans les États où la population est très dense et où certains services publics nécessaires aux besoins des grandes agglomérations ne sauraient être interrompus. C'est ainsi que dans le Massachusetts un acte du 9 juin 1887 a déclaré que les statuts qui prescrivent l'observation du repos dominical ne devraient pas être interprétés comme prohibant la fabrication et la distribution de la vapeur, de l'électricité, du gaz pour l'éclairage, le chauffage et les

(1) Statut du New-Jersey cité par Tyler, p. 387. — (2) Tyler, 417.

usages domestiques, non plus que l'usage du télégraphe, du téléphone, la vente des remèdes ordonnés par les médecins, l'impression, la publication et la distribution des journaux, la location des chevaux et voitures, l'action de voyager et même la fabrication et la vente du pain et du beurre avant dix heures le matin et entre quatre et six heures et demie du soir.

Dans beaucoup d'États, ces actes sont encore considérés comme illicites. Mais, d'autre part, la législation protectrice des ouvriers (*Labor legislation*) a multiplié de plus en plus les pénalités contre les employeurs qui feraient travailler des ouvriers de tout âge ou de tout sexe le jour du Seigneur ou les jours de fête légale.

Dans les États où des groupes de population se montraient à raison de leurs habitudes nationales réfractaires à l'observation rigoureuse du dimanche, l'autorité des mœurs générales du peuple américain la leur a imposée. Ainsi en a-t-il été en Californie et en Louisiane. La cour suprême de ce dernier État en 1887 a déclaré obligatoire la loi prescrivant la fermeture des boutiques le dimanche qu'on avait attaquée devant elle comme inconstitutionnelle.

Les statuts de plusieurs États déclarent nuls les contrats passés le dimanche (1).

Le blasphème et les libelles contre la religion sont punis comme *misdemeanors* dans tous les États. Obéissant au même ordre d'idées, en 1886, le maire de New-York a refusé à un entrepreneur de théâtre de faire jouer un drame qui représentait les scènes de la passion de Jésus-Christ.

SECTION II

De la sanction légale accordée à la discipline intérieure des différentes confessions sur ceux qui s'y sont volontairement soumis.

Le principe de la liberté religieuse s'opposerait, si jamais

(1) Malgré ces lois, le cardinal Gibbons se plaint que dans l'ensemble du pays le dimanche est moins bien respecté qu'il y a vingt-cinq ans. V. son article dans la *North American Review* d'octobre 1887.

aucune Église avait cette pensée, à ce qu'elle pût invoquer la force légale pour faire rentrer dans son sein un dissident ou forcer un de ses membres à accomplir un acte du culte. Mais les différentes Églises peuvent appliquer librement à leurs membres les peines religieuses résultant de leur discipline intérieure et exiger l'accomplissement des engagements pécuniaires pris par eux.

L'excommunication, par exemple, est encore en usage dans certaines dénominations protestantes. Il est arrivé que l'individu qui avait encouru cette peine a poursuivi devant les tribunaux civils les autorités religieuses pour diffamation. Mais la jurisprudence des cours suprêmes de tous les États a toujours repoussé les actions de ce ce genre sans entrer dans le fond de la question. Cet examen aurait été une immixtion dans les choses religieuses, et d'ailleurs les plaignants s'étaient volontairement soumis à cette juridiction (1). Toutefois si les droits civils des tiers étaient violés, les tribunaux pourraient intervenir (2). Cette restriction pourrait dans certains cas être dangereuse pour la liberté des églises ; mais elle est aujourd'hui appliquée par les cours de justice américaines assez loyalement pour ne donner lieu à aucun abus. Fréquemment, des marchands de boissons alcooliques (*salooners*), se sont plaints des défenses que les ministres du culte faisaient à leurs ouailles de fréquenter leur établissement et ont réclamé des dommages-intérêts; mais il a toujours été jugé qu'en ce faisant les ministres du culte remplissaient les devoirs de leur charge.

Les cours de justice restent toujours juges des questions de propriété. Au cas où un changement de croyance s'est produit dans une dénomination protestante, ou bien quand

(1) Cooley, *Treatise on constitutional limitations*, 4e édit., pp. 580-582, note. Cette jurisprudence ne s'est pas établie sans tâtonnements. En 1823, le vénérable père Richard, l'apôtre du Michigan, fut condamné à 2 200 dollars de dommages-intérêts pour avoir excommunié un catholique qui après avoir divorcé s'était remarié. Cette histoire a été racontée dans l'intéressant ouvrage de M. Andrew ten brook *American State Universities, a particular account of the University of Michigan* (Ann-Arbor, 1875), p. 68. — (2) Cooley, *ibid.*

une scission s'est opérée entre ses membres, cela peut les amener à examiner des points de fait très délicats, comme celui du changement effectif de croyance, ou bien celui de la composition d'une église : est-elle constituée seulement par ceux qui pratiquent réellement le culte, ou par tous ceux qui donnent des contributions, ou bien encore par ceux qui se bornent à écouter les prédications. Généralement les cours de justice apportent une parfaite impartialité et une grande réserve à l'examen de ces questions (1).

Si la perte de certains avantages temporels était la conséquence directe et inévitable de l'exercice par les autorités religieuses du pouvoir disciplinaire, auquel un individu s'est soumis en faisant volontairement partie d'une dénomination, les cours de justice ne sauraient intervenir ni prétendre contrôler l'exercice de ce pouvoir par lesdites autorités. C'est ce qui a été jugé entre autres en 1889 par la cour suprême de l'État de New-York en matière de sépulture. Un nommé Mc'Guire avait acheté une concession dans le cimetière catholique du Calvaire à New-York et y avait fait enterrer sa femme. Quand lui-même mourut, les autorités ecclésiastiques refusèrent de laisser enterrer son corps dans ce caveau, en déclarant qu'il n'y avait plus de droit parce qu'il était lors de son décès hors de la communion de l'Église. Son exécuteur testamentaire assigna les administrateurs du cimetière devant les tribunaux civils pour les faire condamner à accorder la sépulture au corps de Mc'Guire. Mais la cour de première instance et en appel la cour suprême ont rejeté cette demande par un jugement dont les considérants sont extrêmement remarquables.

Le jugement décide d'abord qu'une concession dans un cimetière, même obtenue à prix d'argent, ne constitue pas un droit de propriété, mais un simple engagement de la part de l'administration soumis à toutes les clauses tirées de la discipline de l'Église à laquelle le cimetière appartient. Un cimetière consacré est exclusivement sous le contrôle de

(1) Cooley, pp. 582-584, note et Baird, livre III, chapitre xv.

l'Église. Il affirme ensuite que les autorités ecclésiastiques ont seules qualité pour décider si un homme est mort ou non dans leur communion et que les cours civiles sont absolument incompétentes pour contrôler directement ou indirectement leur décision. Le seul recours ouvert est l'appel aux autorités ecclésiastiques hiérarchiquement supérieures. Les cours de justice américaines ont souvent posé ce principe dans des affaires semblables relatives aux confessions protestantes. Leurs décisions sont rapportées dans les motifs de ce jugement. Dans l'espèce, il indique que le recours en Cour de Rome était ouvert à l'exécuteur testamentaire et que c'est là qu'il devait s'adresser. Mais le jugement de la cour suprême de New-York fait faire un pas de plus à la jurisprudence en rejetant une objection faite par l'un des juges qui remarquait que les administrateurs du cimetière n'avaient pas, en rendant leur décision sur le cas de Mc'Guire, procédé selon les formes de procédure courantes en Amérique. Le jugement répond que chaque Église a sa discipline propre, que ses autorités procèdent selon ses règles et que les cours civiles ne sauraient contrôler la forme dans laquelle leurs décisions sont rendues. Il réfute les arguments tirés d'un jugement du Conseil privé de la reine d'Angleterre dans une affaire célèbre au Canada (la cause Guibord) en faisant remarquer que dans ce pays quelque chose de l'union de l'Église et de l'État subsiste encore, ce qui avait servi de prétexte aux cours civiles pour affirmer leur juridiction sur les cimetières, quoique à tort au fond. Enfin la cour suprême de New-York (et c'est peut-être là la partie neuve de son jugement) rejette l'argument tiré du fait qu'aux États-Unis les églises sont des associations volontaires et que les cours de justice devraient examiner si les conventions réciproques servant de base à ces associations sont observées des deux côtés. La cour déclare que le principe de l'indépendance absolue de l'Église, du parallélisme de l'Église et de l'État s'oppose à l'admission d'une pareille prétention et il termine en se félicitant que les principes constitutionnels

des États-Unis empêchent tout débat sur des questions religieuses d'être portés sous une forme quelconque devant des cours de justice séculières (1).

Si un membre d'une congrégation refuse de payer les taxes fixées par les règlements de cette congrégation, les cours de justice l'y contraignent par les voies de droit ordinaires, tant qu'il ne s'est pas retiré publiquement et dans les délais voulus de cette congrégation.

SECTION III

Comment les constitutions et les statuts des États assurent aux citoyens la libre pratique des devoirs essentiels de leur religion.

Il est dans les différentes confessions chrétiennes un certain nombre de pratiques qui sont regardées par elles comme essentielles. Le principe de la liberté religieuse sainement entendu veut que la loi civile assure à chacun la faculté de les accomplir.

Beaucoup de ces devoirs supposent l'intervention des ministres du culte. Aussi tous les États dispensent ceux-ci tant du service de la milice que de celui du jury qui sont regardés comme incompatibles avec leur ministère. Au fur et à mesure que les catholiques deviennent plus nombreux, les lois des divers États reconnaissent le droit du ministre du culte, s'il est cité comme témoin, à ne pas révéler les secrets dont il peut être dépositaire par le fait de l'exercice de son ministère, à moins qu'il ne soit relevé de cette obligation par la personne en faveur de qui cette prescription est établie.

La législation de l'Indiana et de l'un ou de l'autre État exempte du payement des péages sur les ponts les personnes qui vont à un service religieux ou en retournent; les ministres de l'Évangile y sont aussi exempts de taxes sur les tramways, *plank roads*, quand ils vont prêcher ou en reviennent.

(1) V. le texte de ce jugement dans *The catholic Review* de New-York du 14 décembre 1889.

Ces exemptions sont des actes de bienveillance de la part de ces États et l'on comprend que tous n'aillent pas jusque-là. Mais où la question de droit se pose, c'est quand il s'agit des prisonniers ou des pensionnaires des établissements de charité entretenus par l'État, asiles pour les vieillards, orphelinats, *Work-houses*. Parfois les administrateurs de ces établissements, s'inspirant de la vieille bigoterie protestante ou des haines de la maçonnerie, ont prétendu en défendre l'accès aux ministres du culte catholique qui venaient y visiter et y consoler les membres de leur confession. Le sentiment de mépris pour les émigrants irlandais ou allemands, qui forment la majorité des pensionnaires de ces établissements, faisait que leurs plaintes n'étaient pas écoutées. Mais ces injustices répugnaient à l'esprit public, au moins dans ses sphères élevées, ainsi qu'aux textes des constitutions garantissant la liberté religieuse. Les cours de justice, quand elles ont été saisies de ces questions, ont reconnu le droit des pensionnaires des établissements de charité publique à pratiquer leur culte. Dans quelques États, notamment dans l'Ohio, dans le Massachussetts, des lois spéciales ont été votées pour le sanctionner explicitement et soulever tous les obstacles que des administrateurs fanatiques auraient pu prétendre y apporter. Celle de l'Illinois est ainsi conçue : « Les ministres du culte de toute dénomination doivent être admis librement et sans aucune restriction ni gêne à visiter, quand il leur plaît, toute personne confinée dans une prison, une maison de correction ou une maison charitable appartenant à l'État, en se conformant aux règlements établis par les fonctionnaires chargés de la direction de ces établissements, pourvu que le ministre du culte qui voudra user de ce droit justifie à ces fonctionnaires par une preuve émanée des autorités de l'Église à laquelle il appartient qu'il est un ministre régulier du culte. — C'est un devoir pour les gardiens, surintendant et autres directeurs des institutions d'État mentionnées ci-dessus, de permettre l'accomplissement des fonctions religieuses selon les rites et les cérémonies de l'Église à laquelle appartient le ministre

du culte qui fait cette visite et d'aider et d'assister les pensionnaires de ces établissements, qui désireront recevoir les consolations de la religion des mains du ministre du culte qu'ils auront choisi eux-mêmes (1). »

Là même où des lois de ce genre n'existent pas, comme à New-York, les principes constitutionnels généraux suffisent pour assurer ces droits aux pensionnaires de ces établissements. La gêne que les *managers* de certains établissements y apportent en fait est considérée comme un abus de pouvoir : mais dans tous les pays et sous toutes les institutions n'y a-t-il pas des abus de pouvoir ?

(1) Sandford A. Hudson, *Law for the Clergy* (Chicago, 1877), p. 35.

CHAPITRE VI

DU MARIAGE ET DU DIVORCE.

SECTION PREMIÈRE

De la célébration des mariages par les ministres des différents cultes (1).

Quoique le mariage ne soit considéré par la législation américaine que comme un contrat, ainsi qu'on l'a vu (livre X, chap. xx, section 5, § 2), en fait, les lois de tous les Etats, s'inspirant des mœurs publiques, laissent une si grande liberté aux chrétiens pour le traiter comme un acte religieux que le conflit ne se poserait pas entre la loi civile et la loi religieuse en cette matière, n'était l'abus débordant du divorce dont nous parlerons plus loin. Mais nous devons voir d'abord ce qui a trait à la formation du lien conjugal.

Au temps où Kent écrivait, la *common law*, en vertu de laquelle le mariage pouvait résulter du simple consentement, était encore en vigueur dans le New-York, la Caroline du Sud et le Kentucky (2). Le Kentucky s'en est départi par la révision de ses statuts en 1873 (3); mais, quoique l'État de New-York (4) ait organisé un système d'enregistrement des mariages, les statuts revisés de 1881 affirment que le mariage est et demeure, quant à sa validité, essentiellement un contrat consensuel. Par conséquent

(1) V. Sandford A. Hudson, *Law for the Clergy, a compilation of the Statutes relating to the duties of Clergymen in the solemnization of marriage.* — (2) Kent, *Commentaries*, t. II, pp. 88 et suiv. — (3) La Caroline du Sud n'a point de statuts spéciaux sur le mariage et sur le divorce; elle s'en tient à la *Common law.* — (4) V. sur ces matières Joel Prentiss Bishop, *Commentaries on the law of mariage and divorce.* 2e édit. (Boston, 1856), livre III.

les *sponsalitia de præsenti* suivies de la cohabitation publique y constituent encore un mariage valable, sauf à prouver les faits devant le jury. La population tient beaucoup à cet état du droit et comme cet État a une importance considérable dans l'Union, quoique sur ce point il reste isolé, nous devions avant tout le signaler (1).

Presque tous les autres États exigent pour la validité du mariage qu'il soit célébré d'une manière solennelle; mais, en subordonnant sa validité à cette célébration (2), ils ont respecté le sentiment public qui requiert généralement pour le mariage une célébration religieuse.

Les mariages peuvent être célébrés à la volonté des parties, soit devant un *justice of the peace* ou un officier municipal en ayant le caractère, soit devant un des juges d'une des cours de l'État, soit devant le ministre d'une confession religieuse exerçant régulièrement ses fonctions dans l'État. Cependant le Delaware, le district de Colombie, le Maryland, la Virginie, la West-Virginia refusent cette compétence à la fois aux juges des cours et aux *justices of the peace*, en sorte que dans ce groupe d'États contigus et dans la Caroline du Sud le mariage doit être nécessairement célébré devant un ministre du culte.

(1) *Albany Law Journal*, 1888, t. I, p. 226. Cf. Prentiss Bishop, *op. citat.* Dans une grande partie des États-Unis, notamment dans l'État de New-York, le décret du Concile de Trente, abrogeant l'ancien droit canonique et exigeant pour la validité du mariage l'échange des consentements devant le propre curé, n'a pas été promulgué : par conséquent le droit canon de l'Église catholique se trouve coïncider avec la *Common law*, et c'est lui qui en réalité est appliqué. Il ne s'agit là bien entendu que de la validité. L'Église catholique en Amérique cherche partout à multiplier les garanties de publicité dans les mariages, et à étendre pratiquement l'application du Concile de Trente. — (2) Même parmi les États qui exigent la célébration comme condition de la validité, il en est quelques-uns (le New-Hampshire, l'Arizona, la Californie, le Dakota) qui admettent la possession d'état comme constituant un mariage valide. Presque tous les États ont soin de déclarer en outre que le défaut de qualité de la personne qui a célébré le mariage, si d'ailleurs elle passait pour l'avoir, ne l'annule pas.

Dans le Maine, les femmes, qui sont ministres du culte et qui ont été reconnues en cette qualité par le gouverneur en son conseil, peuvent aussi célébrer des mariages.

Tous les États punissent de peines sévères les personnes qui célèbrent des mariages sans y être autorisées par la loi. Un acte de l'Illinois du 1er juillet 1879 édicte en pareil cas des pénalités qui peuvent aller jusqu'à 500 dollars d'amende et deux ans d'emprisonnement. Ces pénalités sont d'autant plus sévères que les lois de beaucoup d'États déclarent que le mariage célébré par une personne qui n'avait pas qualité pour cela ne sera pas nul, si d'ailleurs ce mariage remplit les autres conditions légales.

Les Quakers et quelques autres sectes repoussent systématiquement toute intervention d'un ministre dans la célébration des mariages: mais ils les entourent en fait d'une grande publicité, puisqu'ils se contractent devant une assemblée nombreuse. Les statuts de la plupart des États ont des dispositions spéciales pour sanctionner les mariages contractés par les Quakers selon leurs coutumes.

La grande majorité des mariages sont en fait célébrés devant les ministres du culte; mais ceux-ci ne sont jamais obligés de prêter leur ministère à un mariage; ils n'ont pour accepter ou repousser la demande qui leur en est faite qu'à s'inspirer des règles disciplinaires propres à leur confession.

Quelques États se bornent à donner qualité d'une manière générale aux ministres du culte pour célébrer les mariages, sans exiger à ce sujet aucune formalité particulière. Mais les confessions religieuses étant très multipliées et quelques-unes n'ayant qu'une organisation assez flottante, la plupart des États ont pris des précautions diverses pour assurer aux mariages contractés devant les ministres du culte des garanties de publicité et de certitude quant à la qualité de ces ministres. Pour le premier point, plusieurs États, notamment le New-York, exigent la présence de deux témoins; pour le second, les systèmes législatifs varient considérablement.

Dans quelques États, notamment dans le Wisconsin, le Minnesota, les ministres de l'évangile doivent avant de célébrer aucun mariage envoyer une copie de leurs lettres d'ordination au *clerk* de la *circuit court* du comté dans lequel ils exercent, et ils doivent dans tous les certificats de mariage qu'ils délivrent mentionner cet enregistrement de leur qualité et le lieu où ils l'ont fait.

L'Ohio a le même système; mais, ainsi que quelques autres États, il fait délivrer par le *probate judge* du comté au ministre du culte qui a fait enregistrer sa qualité, une licence générale l'autorisant à célébrer des mariages.

Les lois de plusieurs États, notamment du Maryland, de l'Illinois, de l'Ohio, du Wisconsin, de l'Illinois, pour assurer la publicité du mariage, exigent que les parties qui entendent contracter mariage fassent publier leurs bans un certain nombre de jours (quinze, dix) auparavant dans l'église à laquelle au moins l'une d'elles appartient : mais elles peuvent remplacer ces bans en obtenant une licence du *county clerk* du comté dans lequel il doit être célébré. Le *county clerk* mentionne dans cette *licence* les noms, âge et lieu de naissance des parties ainsi que le consentement de leurs parents, si ce consentement est nécessaire eu égard à leur âge, et il atteste dans cette pièce qu'il n'y a pas d'obstacle légal à leur mariage.

D'autres États, comme le Massachussetts, le Maine, la Caroline du Nord, ont exigé une licence délivrée pour chaque mariage par le *clerk* du *town* ou par le *register of deeds*. Tout ministre du culte ou juge de paix, qui célébrerait un mariage sans la production de cette licence, encourrait une peine de 200 dollars; mais il est parfaitement entendu que le mariage résulte uniquement de la célébration. La licence en question n'est qu'un équivalent des *bans*, une garantie de publicité et de réflexion imposée aux parties (1). Ce système de la licence préalable pour

(1) On se plaint avec juste raison de la légèreté avec laquelle ces *licences* sont délivrées par les *clerks of probate*. Constamment des jeunes

chaque mariage tend de plus en plus à se répandre et, d'après un relevé fait en février 1889, quarante législations locales sur quarante-huit l'avaient accepté (1). Développant ce système, quelques États comme la Pennsylvanie autorisent les personnes qui veulent se marier à célébrer elles-mêmes leur mariage, c'est-à-dire à déclarer solennellement leur intention de se marier devant des témoins, après avoir pris une licence.

Quelques États encore se bornent à conférer aux ministres du culte, sans aucune formalité, cumulativement avec les *justices of the peace*, le pouvoir de célébrer les mariages et confient aux diverses sociétés religieuses le soin d'en tenir registre. Dans les comtés seulement où il y a un *bureau of public health*, on le charge de tenir les registres de l'état civil (2).

Dans vingt et un Etats, tout ministre du culte, tout *justice of the peace*, qui a célébré un mariage, doit dans un délai d'un mois ou de deux mois, suivant les États, adresser un certificat attestant la célébration du mariage, les noms, surnoms, âge et lieu de naissance des parties au *county clerk* ou au *probate judge* du comté qui doit en transcrire une copie sur un registre à ce destiné (3). Quelques-uns frappent de peines pécuniaires le ministre du culte ou le juge qui a célébré un mariage, sans envoyer le certificat de mariage dans le délai voulu, ainsi que le *county clerk* qui aurait négligé de le transcrire. Malgré ces précautions prises par le législateur, la tenue des registres des mariages laisse beaucoup à désirer dans

gens, que leur âge soumettrait à la nécessité de l'autorisation de leurs parents, font avec la connivence expresse ou tacite des clerks des *affidavits* pour obtenir une licence, dans lesquels ils se donnent un âge supérieur afin d'échapper au contrôle de leurs parents. — (1) V. Caroll D. Wright, *A report on marriage and divorce in the U. S. from* 1867 *to* 1880 (Washington, 1889). — (2) *Revision of the statutes of New-Jersey*, 1877, v° *Marriages, births and deaths*. — (3) *The public Statutes of Massachusetts* de 1882, chap. cxlv, section XVI et suiv.; *The revised Statutes of Maine* de 1884, chap. 59; *Code of North Carolina* de 1883, sections 1814 à 1817.

ces États. Quant aux autres, ils ne s'en préoccupent même pas (1).

SECTION II

Du divorce et de la séparation de corps. — Abus énormes. — Mouvement d'opinion pour la réforme de ces lois.

La loi civile entre en conflit avec la religion chrétienne aux États-Unis en donnant au divorce des facilités qu'on ne rencontre dans aucun autre pays. Les catholiques sont blessés dans leur discipline par le pouvoir que la législation civile s'arroge de faire dissoudre des mariages existant entre chrétiens au moyen de divorces prononcés, soit par les cours de justice, soit même dans quelques États par les législatures (liv. X, chap. xx, sect. 5). La séparation de corps est seule admise, en effet, par la discipline catholique. Elle existe dans les statuts d'un certain nombre d'États sous le nom de *limited divorce* ou *separation from bed and board* (2) ; mais un nombre plus considérable la repousse et n'admet que le divorce absolu. Cette législation blesse ainsi gravement la conscience d'une communauté chrétienne très notable.

D'autre part, les chrétiens sincères de toutes les confessions protestantes, quoiqu'admettant le principe du divorce et celui de la compétence des cours civiles en cette matière (3), voient avec douleur le débordement des divorces, par conséquent le mépris du lien du mariage favorisé à la

(1) V. Caroll D. Wright, *A report on marriage and divorce in the U. S. Introduction*, pp. 11-89. — (2) En 1889 la séparation de corps existait dans les États suivants, concurremment avec le divorce : Alabama, Arkansas, Delaware, district de Colombie, Georgie, Kentucky, Louisiane, Maryland, Michigan, Minnesota (en faveur de la femme seulement), Nebraska, New-Jersey, New-York, Caroline du Nord, Pensylvanie (en faveur de la femme seulement), Rhode-Island, Tennessee (en faveur de la femme), Virginie, West-Virginia, Wisconsin. Dans ces États, comme les parties ont la facilité du divorce, le nombre des séparations de corps prononcées est très faible. Ainsi dans l'ensemble des États-Unis, de 1867 à 1886, il y a eu un total de 328,716 divorces sur lesquels les divorces limités ou séparations de corps ne s'élèvent qu'à 2,099. — (3) V. dans la *North American Review* de novembre 1889 l'artice *Is divorce wrong? An Episcopalian view* by bishop Henry C. Potter.

fois par la législation et par la pratique des cours de justice. Tous les abus que nous signalions en 1860 dans notre ouvrage, *le Mariage aux États-Unis*, subsistent, et ont pris même une extension redoutable par suite du relâchement des mœurs et de la diminution du christianisme pratique.

Voici, d'après l'*Albany law journal* du 26 janvier 1889, quelques-unes des causes de divorce qui sont admises par les lois des divers États : « un tempérament ingouvernable (Kentucky) ; abandon habituel à un tempérament violent et ingouvernable (Floride) ; traitement cruel, excès et outrages de nature à rendre la vie commune insupportable (Arkansas, Kentucky, Louisiane, Missouri, Tennessee, Texas) ; mauvais procédés qui rendent la vie pénible (Missouri, Oregon, Pennsylvanie, Washington, Wyoming) ; immoralité notoire du mari avant le mariage inconnue à la femme (West-Virginia) ; contumace en justice (Virginie) ; mauvaise conduite grave ou méchanceté (Rhode-Island) ; tort grave, mépris de son devoir (Kansas et Ohio) ; attentat à la vie (Illinois) ; refus de la femme de revenir dans l'État (Tennessee) ; trois ans passés dans une société religieuse qui regarde les relations conjugales comme illicites (Massachussetts) ; s'être joint à une secte religieuse qui croit le mariage illicite et refus de cohabitation pendant six mois (New-Hampshire) ; ne pouvoir vivre en paix et en union (Utah) ; aversion manifeste qui tend à détruire la paix et le bonheur (Kentucky). Nous pouvons ajouter, comme étant à notre connaissance personnelle, continue le rédacteur de l'*Albany law journal*, que le divorce a été accordé à des femmes dans le Michigan, le Texas, l'Orégon, le Wisconsin, sur l'allégation d'un seul acte d'incontinence du mari, allégation qui était fausse en fait. Dans le Kansas, un mari a fait prononcer le divorce contre sa femme sous le même prétexte. De telles pratiques sont contraires non seulement à la loi divine, mais au sens commun et à une bonne police » (1).

(1) V. dans le *Report on marriage and divorce in the U. S.* p. 89 à

Dans plusieurs États le simple fait de vivre à part, l'abandon, l'absence sans donner de nouvelles sont des causes de divorce. Dans le Vermont la femme peut demander le divorce si le mari par avarice ne pourvoit pas à ses besoins selon sa condition.

En réalité c'est l'arbitraire absolu, et le statut du nouvel État de Washington est plus franc que les autres quand il termine sa nomenclature par cette formule « et en toute autre cause jugée suffisante par la cour, lorsque la cour est d'opinion que les parties ne peuvent plus vivre ensemble (1). »

Par contre quelques États n'admettent qu'un petit nombre de causes de divorce. Ainsi l'État de New-York n'autorise le divorce proprement dit que pour cause d'adultère du mari ou de la femme (2). Mais les lois, qui montrent ainsi une sévérité relative, et celles qui subordonnent à certaines conditions la faculté de contracter un nouveau mariage après le divorce obtenu, sont éludées avec une facilité extrême. La partie qui veut y échapper n'a qu'à changer son domicile et à s'établir dans un État plus tolérant. Souvent, sans prendre cette peine, la collusion des parties, profitant de la facilité des cours de justice, obtient le même résultat.

Ces mauvaises lois et les pratiques judiciaires qui les aggravent ne sont elles-mêmes que le reflet du relâchement des mœurs en cette matière.

Une enquête faite sur ordre du Congrès par un statisticien éminent, M. Caroll D. Wright, a montré les progrès qu'a faits le divorce dans les États-Unis de 1867 à 1886.

Dans le cours de cette période 328,716 divorces ont été prononcés; mais tandis qu'en 1867 il y avait seulement

p. 117, le tableau des causes de divorce et de séparation de corps par États et territoires. — (1) V. *Report on marriage and divorce*, p. 115.— (2) La Caroline du Sud n'a point de loi sur le divorce, celle qui a existé de 1872 à 1878 ayant été abrogée. La législature peut seule accorder le divorce. En fait depuis la Révolution de 1776 jusqu'en 1872, elle s'était toujours refusé à en prononcer (V. Prentiss Bishop, p. 288), et depuis 1878 il n'en a pas été accordé un seul dans cet État.

9,937 divorces, on est arrivé par une progression graduelle et non interrompue à 25,535 divorces en 1886. Assurément il faut tenir compte de l'accroissement de la population; mais, de 1867 à 1886, la population a augmenté de 60 p. 100 seulement, tandis que le nombre des divorces a augmenté de 157 p. 100. En 1870, dans l'ensemble des États-Unis, il y avait eu un divorce par 664 couples mariés : en 1880, il y a eu un divorce par 481 couples.

Ces chiffres s'appliquent à l'Union entière. Le mouvement a été général et M. Caroll D. Wright montre, en rapprochant les statistiques du divorce de l'histoire de la législation en cette matière dans chaque État, que toute facilité légale nouvelle donnée au divorce soit par l'admission de nouvelles causes, soit en permettant un second mariage, en a immédiatement augmenté le nombre considérablement. La thèse de l'inefficacité de la législation en matière de moralité publique, soutenue par les propagateurs du divorce, se trouve donc absolument démentie par les faits.

Mais c'est surtout État par État qu'il est intéressant de comparer ces statistiques et qu'il est utile de les suivre année par année dans le rapport de M. Caroll D. Wright.

L'accroissement proportionnel des divorces à la population le plus fort s'est produit dans les États du Sud où l'ancienne législation rendait le divorce difficile et où elle a été modifiée, dans l'Ouest où la population est composée d'éléments hétérogènes et peu moraux, enfin dans les grandes villes où les causes de démoralisation sont plus actives. Ainsi à Chicago on arrive en 1880 à un divorce par 185 couples mariés, à San Francisco à un divorce par 183, à Providence à un divorce par 181 couples, à Indianapolis à un divorce par 129 couples. L'Illinois tout entier a un divorce par 222 couples.

Une autre comparaison très instructive est celle qui rapproche les divorces prononcés chaque année des mariages célébrés dans la même année. Sans doute les divorces portent sur des mariages antérieurs; mais, comme la grande majorité des divorces se produit dans les premières

années du mariage, ce rapprochement est un indice des tendances morales auxquelles les populations des différents États sont actuellement soumises. Ainsi nous voyons qu'en 1886 il y a eu un divorce pour 51 mariages dans le Maryland, pour 31,89 mariages dans le Massachussetts, pour 28,93 mariages dans le district de Colombie, pour 24 mariages dans le Minnesota, pour 20,06 mariages dans le Vermont, pour 20 mariages dans le Wisconsin, pour 15,16 mariages dans l'Ohio, pour 13,08 mariages dans l'Illinois, pour 13 mariages dans le Connecticut, pour 10,70 mariages dans le Rhode-Island.

La Nouvelle Angleterre, on le voit, continue à tenir la tête dans cette proportion, comme à l'époque où nous écrivions notre ouvrage *Le mariage aux États-Unis*. Cependant dans ces États une certaine amélioration relative se produit. Ainsi dans le Connecticut il y avait eu, en 1874 et 1875, un divorce pour 8,84 et 8,81 mariages : graduellement la proportion s'est abaissée à un divorce pour 13,09 mariages en 1886. Dans le Vermont, la proportion était en 1874 et 1875 de un divorce pour 14,97 et 14,26 mariages ; en 1886 elle est de un divorce pour 20,06. Dans le Massachussetts, une rapide augmentation du nombre des divorces avait amené en 1878 la proportion à 1 pour 22,54 mariages ; elle s'est, comme nous venons de le dire, abaissée à 1 pour 31,89 en 1886. Pendant ce temps la proportion des divorces aux mariages augmente rapidement dans tous les autres États.

Quelles sont les causes de cette diminution locale? Dans le Vermont une loi de 1879 a défendu aux cours de l'Etat de prononcer des divorces, quand les parties n'étaient pas l'une et l'autre domiciliées dans l'État ; dans le Maine, une loi du 3 mars 1883 a supprimé le pouvoir discrétionnaire des juges de la Cour suprême de prononcer chacun individuellement un divorce, lorsque dans son opinion il jugeait que les deux parties ne pouvaient plus vivre en paix (1). Mais il y a une autre cause plus active, c'est l'augmentation

(1) Une énumération encore fort large des cas de divorce a été édictée par cette même loi.

de l'élément catholique dans cette partie de l'Union par suite de l'immigration croissante des Irlandais et des Canadiens français et du développement des familles d'immigrés de ces nationalités.

M. Caroll D. Wright s'exprime ainsi à ce sujet : « Quelque grand et quelque croissant que soit le nombre des divorces aux États-Unis, c'est un fait indéniable qu'il serait encore plus grand, n'était l'influence largement répandue de l'Église romaine catholique. La fidélité des catholiques aux enseignements de leur Église et le fait que l'une des doctrines fondamentales de cette Église est que le mariage chrétien est un sacrement, qui une fois consommé ne peut être dissous par aucune autre cause que la mort, a incontestablement servi de barrière à l'accroissement du divorce, qui, excepté parmi les membres de cette confession, a pris depuis vingt ans et prend tous les jours des proportions croissantes dans le pays. »

Les statistiques confirment cette énonciation : à New-York, ville à moitié catholique, il n'y a en 1880 qu'un divorce pour 1004 couples mariés, tandis qu'en 1870 il y avait un divorce pour 672 couples; de même à Boston (en 1870 un divorce pour 453 couples, en 1880 un pour 470), à New-Haven dans le Connecticut (en 1870 un divorce pour 218 couples, en 1880 un pour 293), à Omaha (en 1870 un divorce pour 419 couples, en 1880 un divorce pour 712 couples). Ce sont là les villes où les progrès du catholicisme ont été dans cette période décennale les plus sensibles.

Les catholiques comptent environ dix millions d'adhérents pratiquants aux États-Unis, soit le septième de la population. Comme, sauf des cas très exceptionnels, ils n'usent pas du divorce, pour avoir la véritable statistique du divorce dans la population protestante il faudrait majorer toutes les proportions que nous avons données dans les pages précédentes de 14,25 pour 100 dans l'ensemble des États-Unis, de 25 p. 100 dans les États où les catholiques forment le quart de la population, et les doubler à New-York où ils en sont la moitié (V. chapitre premier).

La grave altération de la famille, qui résulte du débordement des divorces, a fini par émouvoir l'opinion publique. Des publicistes éminents, à la tête desquels il faut mentionner le Dr Th. Dwight Woolsey, président de Yale College, se sont donné la mission de signaler le mal et la nécessité urgente d'y porter remède (1). Le 24 juin 1881 se forma à Boston la *New England divorce reform league*, qui se fit incorporer dans le Connecticut et devint en 1883 la *National divorce reform league*. A la suite des pétitions qu'elle a organisées, le Congrès a ordonné par un bill du 3 mars 1887 qu'il serait fait une enquête statistique sur ce sujet dans tout le pays et ultérieurement il l'a confiée au Commissaire du travail dont le département était très bien préparé à cette tâche. On a lu dans les pages précédentes un résumé des faits qu'il a recueillis et du rapport dans lequel M. Caroll Wright en a dégagé les résultats.

Beaucoup de bons esprits voudraient qu'il y eut une législation uniforme sur les conditions de validité du mariage, la manière de le solenniser et les causes de divorce dans toute l'Union; mais la Constitution s'oppose formellement à toute action du Congrès en pareille matière : il faudrait un amendement constitutionnel pour cela, et, dans l'état actuel des choses, il n'aurait aucune chance d'être adopté. Les États y verraient un dangereux empiètement sur leurs droits.

D'autres personnes ont pensé qu'on pourrait au moins dans beaucoup de cas arriver à une certaine uniformité de jurisprudence et éviter les divorces frauduleux, qui sont obtenus dans un État voisin de celui où ont vécu les époux, en attribuant compétence aux cours fédérales pour les causes de divorce et de nullité de mariage toutes les fois que les deux parties ne se trouveraient pas domiciliées dans le même État. On appliquerait alors l'article III, section 2 en vertu duquel les cours de l'Union ont compétence pour statuer sur les causes entre citoyens de différents États. Mais, d'après la *Common law*, la femme est toujours cen-

(1) Le président Woolsey a publié dès 1869 un livre qui fit beaucoup de bruit, *Essays on divorce*.

sée avoir le domicile de son mari. Il est vrai que beaucoup de cours d'État ont déjà abandonné ce principe et accordent le divorce à la femme qui s'établit dans leur État en quittant celui où le mari a son domicile. Néanmoins jusqu'à présent les cours fédérales se sont refusées à entrer dans cette voie (1).

On peut espérer que, sous la pression de l'opinion, les États amenderont successivement leurs lois de manière à donner moins de facilités au divorce. C'est ce qu'ont déjà fait, comme on l'a vu plus haut, le Vermont et le Maine. C'est un heureux symptôme que de voir la réforme se produire dans la Nouvelle-Angleterre où le mal a été plus loin que partout ailleurs.

(1) V. *The American law Journal*, année 1889, p. 426. La statistique publiée par M. Caroll tend à établir, contrairement à l'opinion courante aux États-Unis et qui est exprimée au texte, que le nombre des divorces obtenus en changeant frauduleusement d'État est relativement peu considérable. La proportion des divorces prononcés par les cours des États entre individus qui ne sont pas nés dans cet État ne dépasse pas la proportion des habitants de l'État qui n'en sont pas originaires.

CHAPITRE VII

DE LA CONDITION LÉGALE DES SOCIÉTÉS RELIGIEUSES AU POINT DE VUE DE LEURS BIENS (1).

SECTION PREMIÈRE

Principes généraux des législations d'État. — Législation de l'État de New-York.

En vertu du principe dominant de la liberté religieuse, les pouvoirs civils n'ont en rien à intervenir dans la constitution d'une secte, d'une congrégation, d'un ordre religieux quelconque. Leurs adhérents peuvent librement, sans aucune autorisation administrative ni déclaration préalable, se réunir, adopter le genre de vie qui leur convient, se donner la discipline intérieure qu'il leur plaît, communiquer avec les organisations semblables de l'étranger, se livrer à la propagande dans l'intérieur du pays par la presse et par la prédication. Toute société religieuse peut même, sans avoir besoin d'aucun recours à la loi civile, se procurer certains moyens matériels d'existence suffisants à ses débuts, comme recueillir des dons manuels, des souscriptions, faire des quêtes. Elle peut enfin, sans demander au législateur civil l'incorporation, jouir de propriétés mobilières ou immobilières affectées à son usage par suite d'acquisitions faites sur les produits de cotisations ou provenant de legs et administrées par des *trustees*.

La jurisprudence américaine a en effet emprunté à la

(1) V. sur ce sujet *The law of religious societies, church government and creeds* by R. H. Tyler (Albany, 1866) et *Laws relating to religious corporations, a compilation of the Statutes of the several States in relation to the incorporation and maintenance of religious societies*, by Rev. Sandford Hunt, 2e édition (New-York, 1881).

common law d'Angleterre le principe en vertu duquel toute personne capable de disposer peut confier des biens à des *trustees* pour un objet licite. En conséquence, « des dons, des donations, des transferts de propriété peuvent être légalement faits à des *trustees* pour l'usage et le profit d'une Église et d'une société chrétienne ou pour l'entretien du ministère ecclésiastique conformément aux principes d'une Église particulière quelconque. Toute personne capable de disposer de sa propriété peut créer un *trust* pour ce but, et, si ce *trust* est établi dans les formes légales, il ne risque pas de tomber en déchéance faute d'un *trustee;* car c'est en Équité une règle sans exception que jamais une cour d'équité n'a besoin d'un *trustee*..... Les institutions religieuses étant regardées comme grandement essentielles au bien de l'État, ces *trusts* faits pour des buts religieux et pieux sont traités avec une grande faveur par les cours de justice (1). »

Quelques États, la Virginie, le Nevada, l'Arkansas, la Caroline du Nord notamment, refusent en règle générale l'incorporation aux sociétés religieuses; mais l'application de ce principe suffit pour permettre aux diverses églises de posséder le temporel nécessaire à leur existence (2). Elles sont mêmes plus favorisées sous ce rapport que dans la plupart des États européens. Ainsi la Virginie, qui est le seul État où l'on retrouve une défiance vis-à-vis de la mainmorte analogue de loin à ce qui existe en Europe, autorise ce procédé. Elle a même dans ses statuts une disposition insi conçue : « Toute acquisition, donation ou affectation faite depuis le 1er janvier 1777 et toute acquisition qui serait faite ultérieurement d'une terre pour l'usage et le profit d'une congrégation religieuse comme lieu de culte, cimetière et résidence pour un ministre, est valable, et cette terre doit être affectée à cet usage sans en être détournée pour aucun autre. » Les *trustees* sont en ce cas nommés par la *court of probate*.

(1) Tyler, p. 345. — (2) Idem, p. 346.

La loi du 3 mars 1887 pour le territoire de l'Utah, après avoir pris des précautions contre les Mormons, a une section 26 ainsi conçue : « Toutes sociétés, sectes et congrégations religieuses pourront par l'intermédiaire de *trustees*, nommés sur leur proposition par une *court of probate* du territoire, posséder à usage d'édifices du culte, de presbytères et de cimetières, la quantité d'immeubles nécessaires pour la convenance et l'usage de leurs congrégations. »

Ce point de droit était à fixer au début; car il explique comment les sociétés religieuses ne demandent leur incorporation, là où la législation de l'État l'autorise, qu'après une période fort longue souvent depuis leur existence de fait. La protection donnée par les cours d'équité aux *trusts* faits dans un but religieux est même, en certains cas, considérée dans ces États comme plus favorable que l'incorporation, et il se trouve des églises, des congrégations, qui pour une raison ou pour l'autre préfèrent vivre sous ce régime (1). L'incorporation ne leur est jamais imposée.

Les statuts du Massachussetts sanctionnent expressément ce droit : « Les sociétés religieuses non incorporées peuvent, dans la même mesure que les sociétés religieuses incorporées, administrer les donations qui leur sont faites conformément aux intentions exprimées par le donateur » (2). Un legs fait à une société religieuse non encore incorporée n'est pas caduc pour cela. La cour de circuit nomme les *trustees* nécessaires pour le soutenir (3).

L'incorporation est cependant recherchée; car elle assure une stabilité plus grande encore à la propriété des églises en établissant dans le *corporate body* une succession perpétuelle (liv. XI, chap. v, sect. 2) et en faisant jouir aussi cette propriété de certains privilèges enviables.

Mais il faut bien savoir que l'incorporation ainsi accordée

(1) TYLER, p. 55 et p. 347. — (2) *General Laws of Massachussetts*, chap. XXX, sect. 24. Mêmes dispositions dans les statuts de Pennsylvanie, de New-Hampshire (*Revised Statutes of* 1867, chap. CXXXIX, sect. 5). — (3) V. les décisions récentes rapportées par l'*American Law Review* de 1889, p. 490.

à une Église, à une dénomination dans tout l'État, comme à une paroisse particulière, n'a que des buts civils. Tous les auteurs américains ont soin de faire remarquer qu'elle n'en fait pas des *corporations ecclésiastiques* au sens anglais du mot. Cela veut dire que la loi ne sanctionne pas pour cela les dogmes ni la discipline de ces Églises : elle se borne à les protéger dans l'exercice des droits civils et dans les limites que nous avons indiquées au chapitre v. L'expression juridique employée exclusivement, *religious societies*, au lieu de celle d'Églises, de corporations religieuses, prévient toute méprise.

Cette expression exclut encore le caractère territorial attaché aux mots de diocèse, de paroisse; quand ces mots sont employés dans les actes d'incorporation, c'est uniquement pour limiter le champ d'action d'une société religieuse à une certaine partie du territoire de l'État.

La plupart des États admettent l'incorporation des sociétés religieuses. Autrefois on pratiquait seulement l'incorporation par des chartes particulières, et il en est ainsi encore dans quelques États : c'est alors la charte qui détermine le mode de fonctionnement de la corporation, les limites au revenu de ses biens, etc. Mais de plus en plus les États ont admis en cette matière, comme pour les sociétés d'utilité matérielle ordinaires, le système des actes généraux d'incorporation, en vertu duquel les conditions d'existence et le fonctionnement de la corporation sont décrits par la loi, et chaque société religieuse n'a qu'à en réclamer le bénéfice en faisant les déclarations et en accomplissant les formalités de publicité prescrites. L'État de New-York dès 1784 a édicté un acte général d'incorporation pour les sociétés religieuses, et son influence en cette matière s'est étendue à tous les États de l'Union; mais il faut bien remarquer que par là la législature ne s'est pas interdit d'accorder des chartes particulières à certaines sociétés religieuses, soit pour adapter la législation générale à leurs besoins particuliers, soit pour valider tous les actes passés, tous les dons et legs reçus par elles, pendant leur existence

de fait (1), soit pour élever la limite posée à la valeur de leurs propriétés (2).

Un acte de 1813, amendé depuis en maints détails, sert encore de base à la législation en cette matière.

Les personnes majeures composant la société religieuse, pourvu qu'elles soient au nombre de sept au moins, s'assemblent dans le lieu affecté à leur culte et désignent à la majorité un *board of trustees* composé de sept membres, chargé d'administrer les biens de la société et de la représenter en justice ainsi que pour tous les actes de la vie civile. Les formes de cette élection première d'où dépend l'incorporation sont exclusivement réglées par la loi. Le certificat en constatant le résultat est présenté au juge de la Cour suprême pour le district (3), et il est enregistré en double au bureau du secrétaire d'État et à celui du *clerk* du comté. La société peut régler comme il lui convient le mode de recrutement et le renouvellement de ses *trustees*.

Désormais les *trustees*, à la condition qu'ils agissent non pas isolément, mais en corps comme *board*, peuvent administrer comme ils l'entendent les biens de la société et acquérir pour elle par tous les modes de droit civil, des meubles ou des immeubles, pourvu que les actes qu'ils passent expriment le but pour lequel ces transactions sont faites et que ce but soit un de ceux pour lesquels l'incorporation est accordée. Trois restrictions seulement sont apportées aux droits civils des sociétés religieuses incorporées comparativement à ceux des propriétaires individuels : 1° le

(1) Une loi de 1839 dans l'État de New-York a validé rétroactivement tous les actes passés, toutes les acquisitions faites par la secte des *Shakers* ou *Trembleurs*, qui pratiquent le célibat. TYLER, p. 82. — (2) Ainsi dans les statuts de New-York pour 1888 et 1889 on trouve des actes spéciaux en faveur de la *Southern New-York baptist association*, de l'*Evangelical Lutheran Zion Church of Schnectady*, du *Parochial fund of the protestant episcopal Church of the diocese of Central New-York* et de plusieurs autres sociétés religieuses. Tous ces actes étendent les faveurs résultant de la législation générale. — (3) On verra au livre XIV, chapitre v, section 5 que la cour suprême dans l'État de New-York, malgré son nom, n'est pas la plus haute juridiction de l'État.

board of trustees ne peut pas vendre les immeubles sans une autorisation de la Cour suprême ; mais il peut les hypothéquer comme garantie de dettes contractées de bonne foi pour un des buts de la corporation (1); 2° une fois tous les trois ans, le trésorier de la corporation doit fournir à la Cour suprême un inventaire des biens de la corporation et de son revenu; 3° une limite est posée à la valeur des biens que peut posséder la société religieuse. En 1875 cette limite était de 12,000 dollars pour le revenu annuel effectif des biens meubles et immeubles; le revenu provenant de la location des bancs (*pews*) n'est pas compris dans ce chiffre; elle a été portée à 2 millions de dollars en valeur et à 100,000 dollars de revenu par un acte du 25 avril 1889.

Cette limite du reste peut être facilement élevée en obtenant une charte spéciale (2), ou bien la société religieuse se fractionne en deux et la loi favorise ce dédoublement. Enfin, comme on a reconnu que l'instruction et l'assistance des pauvres étaient des fonctions étroitement liées à l'exercice de la religion, toute société religieuse peut acquérir, dans les limites territoriales où s'étend son action, des terrains pour y construire des chapelles, des hospices, des asiles, des écoles et les faire administrer sous son nom.

Cette législation générale s'inspirait plus ou moins du système congrégationnel et considérait chaque société religieuse comme formant un groupe isolé. Même, pour réagir contre la domination exclusive des membres de l'Eglise chez les Puritains et quelques autres organisations religieuses (livre I, chap. v, sect. 2 et chap. vi, sect. 1), la jurisprudence a toujours expressément maintenu que la société religieuse, qui est ainsi incorporée, se composait de tous ceux qui fréquentent régulièrement le lieu du service, payent un banc par exemple, et non pas seulement de ceux à qui leur avancement spirituel assure le privi-

(1) Tyler, p. 124-125. — (2) C'est grâce à des chartes particulières, qui du reste pour elles remontent à la période coloniale, que plusieurs paroisses épiscopaliennes de New-York, notamment la Trinity corporation, possèdent des biens considérables.

lège d'être membres de l'Église : c'est là un fait de l'ordre purement religieux auquel la loi civile reste absolument étrangère (1).

Obéissant au même ordre d'idées, la loi de New-York sur la formation des églises libres en général (2) prescrit que la majorité des *trustees* sera composée de laïques. Cette disposition, dont beaucoup de dénominations dans l'État de New-York sont affranchies par des lois spéciales, est au contraire en pleine vigueur dans la Pennsylvanie, la Virginie.

Mais le législateur de New-York, qui s'est vraiment montré en ces matières le plus large de tous, a fini par reconnaître que cette conception de la société religieuse, exclusivement sous la forme congrégationnelle, ne répondait pas à la pratique de la majorité des dénominations, et une série de lois passées en 1876 et dans les années suivantes ont organisé l'incorporation « de toute convention diocésaine, classe de presbytère, conférence annuelle (méthodiste) ou de tout autre corps gouvernant ayant juridiction sur un nombre d'Églises ou de congrégations ou de sociétés d'une dénomination quelconque dans cet État ». Le *board of trustees*, qui doit être de trois membres au moins, de neuf au plus, est chargé de l'administration de toutes les *temporalities* et, en vertu de ce pouvoir, quand une congrégation particulière vient à se dissoudre, il recueille ses biens et les applique à l'un quelconque des buts pour lesquels l'incorporation de ce corps religieux avait été obtenue (3). On évite ainsi le recours aux cours de justice qui s'impose quand la société religieuse qui vient à se dissoudre était isolée.

Les cours de justice doivent cependant forcément intervenir quand une discussion sur une question de dogme ou de discipline éclate dans le sein d'une société religieuse et aboutit à sa séparation en deux, ce qui est très fréquent dans les dénominations protestantes. La question de savoir

(1) TYLER, pp. 54 et suiv. COOLEY, *Treatise on constitutional limitations*, 4e édit., p. 580, note. — (2) *Statutes of* 1854, chap. CXVIII, sect. 1. TYLER, p. 71. — (3) SANDFORD HUNT, *Laws relating to religious corporations*, p. 277 et suiv.

quel sera le sort des biens lui appartenant leur est soumise. La Cour suprême des États-Unis a décidé en 1872 qu'avant tout les tribunaux séculiers n'étaient pas juges des questions de dogme et de discipline, par conséquent que si les biens en question n'avaient pas été affectés par les testateurs ou donateurs à la propagation de telle ou telle doctrine spécifiée, mais avaient été attribués d'une manière générale à la dénomination dont il s'agit, les cours n'avaient qu'à entériner la décision prise par les autorités religieuses de la dénomination, sans rechercher s'il y avait eu ou non déviation de la doctrine primitive; si au contraire le testateur avait spécifié la doctrine pour laquelle il donnait ces biens, les cours de justice, ayant pour mission de faire respecter les droits civils des individus, devaient attribuer ces biens à la fraction de la société qui représentait effectivement la foi du disposant.

Ces principes éminemment respectueux du sentiment religieux sont de droit constant, et ils ont encore été affirmés en 1889 par la cour suprême du Wisconsin (1).

L'exposé des lois de l'État de New-York donne une idée suffisante des actes d'incorporation généraux des autres États, des droits des sociétés religieuses incorporées, des limites apportées à leurs possessions (2). On peut dire cependant que les États primitifs du Sud se montrent un peu plus restrictifs sous ce dernier rapport (3), tandis que les

(1) V. l'*American Law Review* de 1889, p. 491. — (2) Il faut noter comme particularité que dans la Pennsylvanie ce sont les *courts of common pleas* qui accordent l'incorporation aux sociétés religieuses et aux associations pour les cimetières. Le Mississipi est le seul État qui confère au gouverneur le droit d'accorder l'incorporation. V. livre VII, chapitre v, la législation des territoires en pareille matière. — (3) Le Maryland limite à 2,000 dollars le revenu qu'une Église peut retirer de ses biens. Mais les ressources tirées de la location des bancs, des collectes, des funérailles ne sont pas comprises dans ce chiffre. *Code of general laws of* 1860, art. XXVI, sect. 89. En Virginie les terres possédées par une Église ne doivent pas dépasser deux acres dans les towns incorporés et trente acres dans les autres parties de l'État. Le Maryland exige en outre l'approbation de la législature pour les dispositions faites, en faveur des sociétés religieuses, de propriétés foncières (V. *Bill of rights* cité plus haut, livre X, chap. III).

nouveaux États de l'Ouest se montrent plus larges encore. La Californie par exemple autorise non seulement les ecclésiastiques à être *trustees*, mais encore les évêques ou *presiding elders* à constituer à eux seuls, eux et leurs successeurs, une corporation, *sole corporation*, et à réunir sur leur tête en cette qualité toute la propriété du diocèse ; le revenu annuel de la *sole corporation* ne doit seulement pas dépasser 20,000 dollars. L'Orégon porte la limite de la valeur en capital à 500,000 dollars.

Un certain nombre d'États, outre, la limite portée au revenu des biens que peut posséder la société religieuse, en fixent une autre spéciale à l'étendue des biens territoriaux. Cette restriction, qui a pris naissance dans les anciens États du Sud (1), a été adoptée par quelques États de l'Ouest.

La législation dans la Nouvelle-Angleterre avait conservé jusqu'à ces derniers temps des traces très sensibles de l'ancien système congrégationnel. Dans le Vermont, la simple rédaction d'une charte par la société religieuse elle-même suffit pour lui attribuer l'incorporation. Le New-Hampshire y ajoute une obligation de publicité. Quant au Massachussetts il a adopté en 1854 un système analogue à celui de l'État de New-York, mais plus dégagé de formalités. Une loi du 13 juin 1887 les détermine ainsi : Toute Église actuellement existante ou qui sera créée dans l'avenir peut se constituer en société incorporée. A cet effet, un meeting sera provoqué par un ou plusieurs membres de l'Église, au moyen d'affiches placées d'une façon apparente auprès des portes d'entrée et sera tenu dans le lieu destiné au culte. On y élira un comité composé des officiers et des agents chargés de poursuivre l'incorporation et de provoquer de nouveaux meetings, s'il y a lieu. Ce comité déclarera l'organisation de l'Église au commissaire des corporations, afin de la faire jouir des droits indiqués au chapitre cxv des statuts publics. Les biens réels ou mobiliers anciennement détenus par les diacres

(1) Voir Tyler, p. 101 à 110.

au nom de ladite Église seront transférés à l'Église telle qu'elle sera organisée, et les sociétés religieuses incorporées qui en dépendent pourront lui faire abandon des biens qu'elles possèdent.

Dans les États de la Nouvelle-Angleterre, les sociétés religieuses incorporées sont autorisées à lever des taxes pour l'entretien du culte et à les asseoir sur les biens meubles et immeubles de leurs adhérents, tant qu'ils conservent cette qualité et n'ont pas notifié en la forme prescrite par la loi leur intention de sortir de l'Église. Dans le Maine, ces taxes sont perçues en la même forme et par les mêmes agents que les taxes d'État (1). Dans le Massachussetts la société religieuse devait nommer un collecteur spécial ; mais un acte du 16 juin 1887 a défendu ces taxes soit qu'elles fussent de capitation, soit qu'elles fussent assises sur les biens des adhérents, en ayant soin de leur réserver seulement les taxes sur les bancs.

SECTION II

Dispositions spéciales à certaines sociétés religieuses et particulièrement à l'Église catholique.

Le système des actes généraux d'incorporation pour les sociétés religieuses a l'avantage de respecter le principe d'égalité entre toutes les dénominations (V. ci-dessus chapitre IV, sect. 2) ; mais il a le grave inconvénient de ne pas s'adapter à la discipline intérieure de quelques-unes d'entre elles.

En effet, les *trustees* ont en principe, et à moins de dérogation particulière à une confession, le droit de choisir le ministre ou pasteur de la société religieuse, de traiter avec lui de son salaire et de le renvoyer quand il cesse de leur convenir. A tout le moins dans les confessions, comme l'église épiscopale ou les méthodistes, chez lesquelles le pasteur est nommé par l'évêque ou par la conférence, il

(1) Sandford Hunt, p. 67-68.

dépend toujours des *trustees* ou de l'assemblée générale des membres de la société de payer ou de ne pas payer son salaire. Cet état de choses répond à la conception religieuse de la plupart des sectes protestantes ; mais elle répugne absolument aux catholiques et même aux épiscopaliens.

L'État de New-York eut de bonne heure le sentiment de cette situation, et dès 1813 une série d'actes particuliers a organisé spécialement le mode de nomination des *trustees* de l'Église épiscopale et de la *Dutch reformed Church* (1), tout en se conformant d'ailleurs aux règles générales pour la capacité des sociétés religieuses incorporées telles que nous les avons exposées dans la section précédente.

C'est surtout l'Église catholique, dans laquelle les laïques sont un troupeau dont l'évêque est le pasteur, qui devait souffrir du système de nomination laïque des *trustees ;* en fait ils devenaient les maîtres du temporel de l'Église et par là paralysaient le libre exercice du pouvoir spirituel.

Le premier évêque des États-Unis, Mgr Caroll, et ses successeurs immédiats avaient cru pouvoir en user. Les inconvénients ne tardèrent pas à se manifester et les évêques durent s'occuper de réagir. Le premier procédé employé par eux, et que généralisa Mgr Hughes, archevêque de New-York, consista pour l'évêque à se rendre acquéreur de toutes les propriétés des congrégations religieuses et à les posséder comme un simple particulier, en faisant son testament en faveur de son successeur, ou bien de les posséder *in trust* conformément à la *common law*.

C'est encore aujourd'hui l'expédient auquel les évêques sont obligés de recourir dans les États dont les lois n'admettent que des *trustees* laïques ou exigent que la majorité d'entre eux ait cette qualité ou encore refusent l'incorporation aux sociétés religieuses (2).

Heureusement, dans la majeure partie des États, une solution plus libérale a prévalu. En 1863, la législature

(1) Tyler, ouvrage cité. — (2) V. *Acta et Decreta Concilii plenarii Baltimorensis*, 1884 (Baltimore, 1886), canons 264 à 274.

de New-York a passé un acte par lequel toute société religieuse catholique a pour *trustees* l'évêque, son vicaire général, le pasteur nommé par lui et deux autres personnes choisies par eux trois. L'Illinois, par un acte du 18 avril 1872, section 35, déclare que l'élection des *trustees* aura lieu, pour chaque dénomination, suivant ses usages particuliers. Il en est de même dans le Wisconsin et le Texas.

Enfin la Californie, en 1859, a imaginé en faveur des catholiques, quoiqu'il puisse s'appliquer à d'autres dénominations, le système par lequel l'évêque peut se faire incorporer comme *sole corporation* (1).

Des dispositions spéciales à certaines dénominations, notamment aux Quakers, existent dans les statuts de beaucoup d'États.

La condition favorable dont jouissent aujourd'hui les catholiques n'a pas toujours existé, et, depuis le commencement de ce siècle, il y a eu plusieurs retours d'intolérance contre eux. Vers 1850, il se forma un parti appelé les *Know-Nothings*, qui, sous prétexte de défendre la prépondérance des Américains natifs contre les éléments étrangers apportés par l'émigration, cherchait en réalité à déchaîner la populace contre le catholicisme et à provoquer à son endroit des mesures législatives restrictrives. Ce parti domina pendant quelques années la Nouvelle-Angleterre et New-York. Dans ce dernier État, il fit édicter, en 1855, une loi qui défendait à l'évêque de posséder personnellement les biens appartenant à des sociétés religieuses. Mais cette loi ne put pas être appliquée pratiquement. Au bout de peu d'années, les *Know-Nothings* disparurent sous la réprobation causée par quelques excès

(1) Les ordres religieux ne trouvent pas dans la législation des États américains de cadre légal leur convenant pour se faire incorporer comme tels. Mais ils ne sont nullement gênés, pour gérer conformément à leurs vœux de pauvreté individuelle les biens collectifs qu'ils possèdent. Ils font incorporer les différents établissements d'instruction ou d'éducation et les séminaires entre lesquels leurs membres se répartissent. Ils peuvent en outre constituer parmi leurs membres des *trusts* pour des objets spéciaux.

populaires causés par leurs excitations, et les assemblées suivantes tinrent à honneur d'effacer des statuts les traces d'une législation qui violait l'égalité des dénominations et le principe de la liberté religieuse.

En 1876, un groupe de politiciens a essayé de raviver ces préjugés en imitant le radicalisme européen et en organisant des sociétés les unes secrètes, les autres publiques : l'*American Alliance*, l'*Order of American Union*, les *Sentinels of freedom*, destinées à combattre les *envahissements du Romanisme!* On comptait là-dessus pour faire une diversion dans l'esprit du peuple et lui faire oublier les scandales financiers, les abus de pouvoir commis par le parti *républicain* pendant sa longue domination, après la guerre de la Sécession. Mais cette tentative a échoué complètement devant le bon sens du peuple et la loyauté de la majorité des protestants. Aujourd'hui, il ne semble plus que les catholiques aient à craindre des retours offensifs de ce genre. En tout cas, ils seraient purement locaux.

Néanmoins les catholiques ne sont pas considérés par l'ensemble des protestants du même œil qu'une autre dénomination. Sauf dans quelques États où ils sont très nombreux, il leur est difficile d'arriver aux hautes positions électives : un préjugé populaire toujours latent réunirait contre eux la coalition de tous les protestants fanatiques ou simplement imbus d'une défiance non raisonnée. Le temps seul pourra faire disparaître ce dernier souvenir des anciennes intolérances.

SECTION III

Des biens des institutions de charité et d'éducation.

La législation de tous les États de l'Union est très favorable à la formation de sociétés ayant un but d'éducation, de charité ou un objet littéraire et scientifique ainsi qu'au développement de leur patrimoine. Nulle part l'assistance des pauvres, la science et l'éducation à tous les degrés, ne sont plus largement dotés. La liberté de tester absolue

dont jouit toute personne majeure (1) (sauf en Louisiane), jointe à la faveur manifestée par la loi et par l'opinion pour des dispositions de ce genre, les ont multipliées énormément. Ces grands patrimoines collectifs et les corporations d'utilité publique qui les administrent sont un des traits les plus recommandables de la constitution sociale des États-Unis. Nous y reviendrons dans le livre suivant consacré à l'éducation publique.

Nous devons nous borner ici à indiquer les grands traits de cette législation.

L'incorporation et ensuite le fonctionnement des sociétés ayant un de ces objets, ou d'une manière plus générale ayant un but désintéressé, sont facilités de toutes manières et sont notamment affranchis des dispositions pleines de défiance prises par les constitutions nouvelles contre les corporations financières ou industrielles (2). Le Massachussetts, notamment, a décidé par un acte de 1887 que toutes les cessions de terres faites à des sociétés de ce genre ne devraient pas dépasser trente ans, mais que les corporations charitables étaient exemptes de cette limitation (3).

Les fondations charitables, d'éducation, scientifiques et littéraires, bénéficient de la faveur qui, d'après la *common law* et l'*Equity*, s'applique à toutes les dispositions pieuses et dont nous avons déjà parlé à propos des églises. Si la fondation n'est pas encore incorporée et si le testateur a omis de désigner des *trustees*, les cours de justice en nomment et ils les administrent comme une propriété en expectative jusqu'à ce que l'incorporation soit obtenue.

L'incorporation a lieu selon les États, soit par des chartes spéciales, soit par des actes généraux d'incorporation, soit par l'un et l'autre procédé concurremment.

(1) Les statuts revisés de New-York de 1860, chap. CCCLX, sect. I, ne permettent pas à une personne qui laisse un conjoint survivant, des ascendants ou des enfants, de léguer plus de la moitié de sa fortune à une société religieuse; mais cette limitation n'existe pas pour des legs faits à des sociétés de charité ou d'éducation. — (2) V. par exemple la constitution de 1879 de Californie, art. XII, sect. 14. — (3) V. *The Nation* du 5 avril 1888.

Comme pour les sociétés religieuses, une limitation est apportée à leur propriété par les actes d'incorporation; mais cette limite est encore plus large et n'est jamais pratiquement un obstacle au développement de ces institutions. Dans l'État de New-York, une loi du 25 avril 1889 a fixé à deux millions de dollars en valeur et à cent mille dollars de revenus la propriété qui peut être possédée « par toute corporation religieuse, d'éducation, littéraire, scientifique, bienfaisante, charitable ou par toute autre corporation organisée pour un hôpital, un hospice et généralement pour tout autre but qu'un but d'affaires. Dans l'estimation de la propriété on ne tient pas compte des accroissements de valeur autres que ceux provenant des améliorations faites par la corporation elle-même. »

Des chartes spéciales peuvent relever encore cette limite.

Les *trustees* ont toute liberté pour administrer et vendre les biens de la corporation, au moins suivant les lois de la plupart des États, à la différence de ce qui a lieu pour les biens des sociétés religieuses. Mais leur administration est soumise au contrôle des autorités judiciaires. Les *trustees* doivent fournir des états de situation à l'Attorney général de l'État à toute réquisition, tandis que pour les sociétés religieuses ce contrôle a été rendu beaucoup moins fréquent, tant on a voulu respecter la liberté des cultes.

Les dénominations religieuses employant surtout leurs biens à des œuvres de ce genre, elles trouvent dans ces lois si favorables toutes les facilités pour déployer leur influence.

Dans beaucoup d'États, la prohibition faite à la législature et aux municipalités d'allouer aucune subvention aux établissements d'éducation confessionnels ne s'étend pas aux établissements de charité qui ont ce caractère, et ils reçoivent en fait des subsides et des donations territoriales de l'État ou des pouvoirs locaux (1).

(1) V. pour l'État de New-York *Grants of land and gifts of money to catholic and non catholic institutions in New-York compared : Which church does the State and city support*. In-8. New-York, 1880.

SECTION IV

Des exemptions d'impôts pour les Églises, les cimetières, les biens des sociétés religieuses incorporées et les corporations d'éducation, de charité, de bienfaisance.

Le peuple des États-Unis voit avec faveur le développement des fondations et de la propriété collective affectée à des besoins communs. Il encourage son développement par des exemptions de taxe.

Presque dans tous les États, les églises, les cimetières, les presbytères sont exempts de toute taxe publique. Beaucoup d'États même y ajoutent l'exemption pour les biens productifs jusqu'à une certaine limite. Ainsi le New-Hampshire ne taxe la propriété des Églises que quand elle dépasse 10,000 dollars. L'État de New-York exempte les biens meubles et immeubles affectés à l'entretien et à l'habitation des desservants jusqu'à concurrence de 1500 dollars.

Cependant quelques constitutions modernes, notamment celle de la Californie de 1879 (art. 13, sect. 1), ont supprimé l'exemption de taxes pour les églises et les propriétés ecclésiastiques. Le nouvel État de Washington l'a imitée en 1889.

Tous les États exemptent de l'impôt les bâtiments affectés à l'éducation ou à un service charitable et leurs dépendances improductives. Les écoles paroissiales des différentes confessions en bénéficient aussi bien que les *common schools* (1). D'autres États y ajoutent l'exemption pour les biens immobiliers et mobiliers de ces établissements. Tels sont le Maine, le Vermont, le Rhode-Island, la Virginie, le Kentucky, le Kansas, la Louisiane, le Nebraska (2) (Cf. livre XIII, chapitre premier).

(1) La Californie n'exempte de l'impôt que les biens appartenant aux écoles publiques des divers degrés. — (2) V. dans les Statuts de l'État de New-York en 1889 le chapitre 225 qui exempte de la taxation certaines corporations charitables de Brooklyn.

Cette exemption de taxes n'est accordée qu'aux sociétés religieuses, charitables ou d'éducation incorporées. C'est un des grands avantages de l'incorporation.

Grâce à ces facilités légales et à ces faveurs fiscales, la propriété des églises et des écoles s'élève à un chiffre important. Toutefois, sauf quelques paroisses épiscopaliennes à New-York et dans les anciens États, les Églises proprement dites ne possèdent pas de grands biens en dehors du temple lui-même et du presbytère, et ne reposent pas sur des dotations. Les fondations que permet la loi sont faites en pratique principalement au profit des œuvres de charité et d'éducation. Cette remarque s'applique surtout à l'Église catholique. Les paroisses qu'elle établit ont jusqu'à présent beaucoup de peine à amortir les dettes contractées pour leur fondation et à créer les écoles et les orphelinats nécessaires pour asseoir solidement une action religieuse vraiment populaire. Le revenu de la location des bancs (*pews*) est en fait leur principale ressource (1).

(1) Cette ressource est très considérable dans certaines églises protestantes fashionables de New-York et de la Nouvelle-Angleterre.

CHAPITRE VIII

DES LIEUX DE SÉPULTURE.

Les lois des différents États ont en cette matière concilié très heureusement les devoirs et les droits de l'État avec ceux de la Religion.

Anciennement les sociétés religieuses, les paroisses, les petits groupes locaux pourvoyaient seuls, sous la surveillance de quelques règlements de police, à l'important service de la sépulture des morts; mais, en présence de la densité croissante de la population, beaucoup d'États ont dû prescrire impérativement à toute town et à toute cité d'avoir et d'entretenir un ou plusieurs cimetières (1). Excepté dans le cas où une tombe a déjà été érigée pour l'usage d'une famille, aucun autre terrain ne peut être employé à une sépulture sans la permission des autorités de la town ou de la cité (2). Les *boards of county commissioners*, dans le Massachussetts, rendent des ordonnances de police obligatoires pour tous les cimetières et lieux de sépulture appartenant à des sociétés religieuses ou à des associations spéciales. Dans beaucoup de cités et de comtés, il y a aujourd'hui des *boards of public health* électifs dans les attributions desquels rentre naturellement la police des cimetières.

Les sociétés religieuses peuvent aussi avoir un lieu de sépulture destiné exclusivement à leurs fidèles, acheter des terres dans ce but et les administrer selon leurs convenan-

(1) Les lois de plusieurs États donnent aux *legal voters* des villages des towns le droit de provoquer la création d'un cimetière, et, si la proposition est admise, une taxe est levée dans ce but. V. entre autres les statuts de New-York cités par Tyler, pp. 438 et suiv. — (2) *General Statutes of Massachussetts*, chap. xxviii, sect. 4 et 5.

ces comme les autres lieux affectés au service du culte, pourvu qu'elles se conforment aux lois de police (1). Le cimetière est ainsi une dépendance de l'église et on l'appelle comme autrefois *the Church yard.* Les particuliers qui désirent y être enterrés achètent aux administrations de ces sociétés des lots pour eux et leur famille. Mais il est parfaitement reconnu que cet achat ne leur confère pas sur ce lot de terrain un titre de propriété : ce n'est qu'une simple concession (*an èasement in*), comme celle d'un banc dans l'église; elle est sujette à toutes les restrictions dépendant de la discipline ou des convenances de la société religieuse. Ainsi la personne qui a obtenu une concession et ses héritiers ne peuvent pas s'opposer au transfert du cimetière dans un autre lieu, si cela est nécessaire (2). Bien plus, le droit à être enterré reste toujours subordonné aux conditions d'aptitude que la société religieuse exige. Ainsi, si un individu meurt excommunié, ses héritiers ne peuvent obtenir sa sépulture dans ce lot de terrain. La question a été jugée maintes fois et toujours dans le même sens.

Un grand nombre de cimetières sont possédés et entretenus par des associations spéciales qui se font incorporer par des formalités variant suivant les États, mais analogues à celles des sociétés religieuses, quelquefois par des chartes spéciales. Les lois limitent la quantité de terre qui peut être ainsi affectée à un cimetière ou délèguent aux autorités locales le droit de fixer cette étendue. Ces associations sont administrées par un *board of trustees.*

Les unes ont un caractère religieux et elles sont alors une des formes auxquelles recourent les différentes dénominations pour faire valoir civilement leurs droits. D'autres ont un caractère purement local; elles sont très répandues dans les campagnes, où elles sont connues sous le nom de *rural cemeteries associations* (3).

(1) Tyler, pp. 423 et suiv. — (2) Idem, p. 421. — (3) Sur ces associations v. l'ouvrage de Tyler.

LIVRE TREIZIÈME

L'instruction publique.

CHAPITRE PREMIER

DE L'ESPRIT GÉNÉRAL DE L'ÉDUCATION AUX ÉTATS-UNIS ET DE LA PLACE DE L'INSTRUCTION PUBLIQUE DANS LA CONSTITUTION SOCIALE.

Nous avons dit au livre premier de cet ouvrage, chapitre XIX, section 2, quels avaient été, antérieurement à l'Indépendance, les efforts plus ou moins heureux, suivant les colonies, pour développer l'instruction. Quoique le zèle des différentes confessions religieuses eût à la fin de cette période fondé à peu près dans toutes les colonies quelques établissements d'instruction supérieure, le Massachussetts et le Connecticut étaient les seuls à avoir créé un système complet d'instruction publique primaire. La conception en remontait aux premiers jours de la colonisation et leur peuple était justement fier de sa supériorité sous ce rapport. En 1780, lorsque le Massachussetts rédigea sa constitution, John Adams tint beaucoup à faire insérer l'article suivant :

« La sagesse et l'instruction ainsi que la vertu répandues généralement dans le corps du peuple étant nécessaires pour la conservation de ses droits et de ses libertés, et comme elles dépendent des facilités d'éducation répandues dans les diverses parties du pays et parmi les diverses classes, c'est le devoir de la législature et des magistrats dans toutes les périodes futures de cette République de promouvoir les intérêts de la littérature et des sciences et les institutions où on les enseigne, spécialement l'Université de Cambridge, les *public schools* et les *grammar schools* des towns; d'encourager les sociétés pri-

vées et les institutions publiques par des récompenses et des immunités pour la propagation de l'agriculture, des arts, des sciences, du commerce, des métiers, des manufactures et de l'histoire naturelle du pays; de soutenir et d'inculquer parmi le peuple les principes d'humanité, de bienveillance générale, de charité publique et privée, d'industrie, de frugalité, d'honnêteté et d'exactitude dans les transactions, de sincérité, de bonne humeur, ainsi que toutes les affections sociales et tous les sentiments généreux. »

Cette déclaration, sous forme d'article de constitution, donne une idée du tour d'esprit emphatique et enthousiaste de l'époque. Elle indique aussi ce que les hommes de ce temps demandaient à l'école : c'était avant tout l'*éducation* religieuse, morale et civique, plus encore que l'*instruction* proprement dite. L'expression d'*éducation publique* est encore très répandue aux États-Unis; cependant celle d'*instruction publique* est de plus en plus usitée dans les textes législatifs et constitutionnels : changement dans la terminologie, qui reflète la tranformation graduelle des méthodes et de l'orientation même de l'enseignement de la jeunesse!

C'est le système des écoles communes de la Nouvelle-Angleterre qui a été introduit d'abord dans le territoire du Nord-Ouest par l'ordonnance de 1787, puis dans tous les États libres qui se sont formés à l'Ouest. Dans les États à esclaves, il rencontrait un obstacle presque absolu dans l'existence d'une population servile considérable et dans la réaction que ce fait exerçait sur la condition des blancs voués au travail. Les *gentlemen* assuraient à leurs fils une culture élevée, en les envoyant dans les académies ou les collèges du Nord ou dans les quelques universités fondées dans ces États mêmes; mais l'instruction populaire était complètement négligée, même pour les blancs. Quant aux esclaves noirs, il était défendu de leur apprendre à lire (1). Après la suppression de l'esclavage, ces États sont entrés

(1) Voir l'ouvrage *l'Esclavage dans ses rapports avec l'Union américaine*, pp. 294 et suiv., pp. 406 et suiv.

au moins en théorie dans le grand courant national (1) et aujourd'hui, d'un bout à l'autre de l'Union, les mêmes principes généraux prévalent dans l'opinion et dans les institutions, malgré les diversités des statuts des États et les résistances que la nature des lieux et des races oppose à l'action législative.

Tous les Américains sans exception attachent un intérêt considérable à développer l'instruction sous toutes ses formes. C'est un objet populaire entre tous, et le rapport du Commissaire de l'éducation pour l'année 1885-86 flatte le sentiment public en faisant remarquer que les États et territoires ont dépensé dans ce but en cette année 111,304,927 dollars, somme énorme, mais qui ne représente pas, tant s'en faut, la totalité de la dépense totale faite dans le pays pour l'instruction publique; car les dépenses de toutes les écoles libres et d'une foule de collèges et d'universités ne figurent pas dans ce total.

Les motifs, qui font attacher tant de prix à l'instruction et poussent les États à faire de grands efforts pour la développer, sont divers : avant tout l'habitude de lire la Bible en particulier et en famille, qui est le fondement de la vie chrétienne surtout pour les protestants, puis la pensée que l'instruction rend le citoyen plus apte à exercer ses droits en l'éclairant par la lecture des journaux, des pamphlets et autres productions de la presse, enfin la conviction qu'une éducation commune donnée en anglais est le moyen le plus efficace pour assimiler au bout d'une génération les nationalités diverses que les immigrants apportent avec eux et fondre tous leurs enfants dans la grande nationalité américaine. Ces trois idées se sont développées successivement dans l'ordre où nous venons de les énoncer et il ne faut jamais les perdre de vue en étudiant les détails multiples et complexes du sujet; car elles constituent l'esprit de l'éducation américaine.

(1) D'après le *Report of the Commissioner of education for* 1887-1888, p. 20, plusieurs des États du Sud dépensent actuellement le tiers de leur revenu pour soutenir les écoles publiques.

La réalisation de ces buts, quelque grand que soit l'intérêt national qui s'y rattache, n'a pas été demandée exclusivement à l'État. Au début, ce sont les dénominations religieuses et l'initiative généreuse des particuliers se réalisant dans des fondations qui ont créé exclusivement l'instruction à tous les degrés. Dans le Massachussetts et le Connecticut, la *general court* n'est intervenue pour obliger les towns à entretenir des écoles de divers degrés qu'à cause de l'union étroite de l'Église et du pouvoir civil. La séparation entre eux s'étant réalisée, comme nous l'avons vu au livre précédent (chap. IV, sect. 2), le système d'écoles communes créé durant cette union s'est trouvé en fait transformé en un système d'écoles d'État ou plutôt de municipalités sous la surveillance de l'État.

Ces deux grands facteurs sociaux, les Églises et les fondations privées, actuellement encore pourvoient à peu près exclusivement à l'enseignement supérieur et secondaire. Quoique, comme nous le verrons un peu plus loin, un certain nombre d'États aient créé des institutions relatives à ces ordres d'enseignement, le pouvoir civil voit avec la plus grande faveur l'initiative des Églises et des particuliers en cette matière, loin d'avoir vis-à-vis d'elle aucune jalousie. Quant à l'instruction primaire, si l'action de l'État est prépondérante, la liberté d'enseignement demeure complète.

Tout ce que nous avons dit au livre précédent (chap. VII, sect. 3 et 4), de la faveur avec laquelle sont accueillies les libéralités faites entre-vifs ou par testaments pour des usages pieux, et des exemptions d'impôt dont jouissent les institutions religieuses et charitables, s'applique avec plus d'étendue encore aux libéralités faites pour des motifs d'éducation. Non-seulement toutes les propriétés improductives affectées à l'éducation de la jeunesse à tous les degrés sont exemptes de taxe partout; mais les lois de la plupart des États étendent cette exemption aux propriétés productives des écoles, académies et collèges privés et confessionnels. Depuis quelques années seulement il y a une tendance dans

quelques États à apporter des limitations à l'exemption des propriétés productives des écoles privées, et à établir de ce chef un certain privilège pour les écoles publiques qui continuent à en bénéficier indéfiniment (1). Là où les actes généraux d'incorporation présentent quelque limitation au revenu ou à la valeur des biens possédés par les institutions d'éducation, les législatures locales sont toujours prêtes à la soulever par des bills spéciaux (2).

Dans la seule année 1885-1886, les legs et donations faits à des établissements d'instruction secondaire et supérieure sont montés à 5,976,168 dollars, et le Commissaire de l'éducation a soin de constater que cette statistique est incomplète. En 1886-87, ces legs et donations sont montés encore à près de 5 millions de dollars; en 1887-1888 le chiffre de 20 millions de dollars a été atteint. Quant à toutes les sommes dépensées par des particuliers pour l'instruction primaire sous forme de souscriptions, on n'a pas même songé à les relever.

Le rapport du Commissaire de l'éducation pour 1887-1888 donne les chiffres suivants du nombre des élèves des deux sexes qui ont fréquenté les établissements publics d'instruction des divers degrés :

11,952,204 enfants étaient portés sur les rôles des écoles publiques primaires (*common schools*), sur lesquels 7,852,607, en moyenne, ont assisté chaque jour aux exercices scolaires.

278,133 ont reçu dans la même année une instruction secondaire, en comprenant dans cette classification les éta-

(1) V. *History of Federal and State aid to higher education in the U. S. by* W. Blackmar (Washington, 1890), p. 340 à 343.

(2) La Louisiane se montre particulièrement libérale. Aux termes d'une loi du 6 juillet 1882 est supprimée toute limite aux dons et legs faits aux corporations ayant pour objet l'éducation, la bienfaisance, les lettres. Le disposant peut établir le mode d'administration et imposer telles conditions qu'il veut, à l'exception toutefois de l'inaliénabilité. Au cas où les *trustees* de cette corporation n'accepteraient pas, le gouverneur peut nommer des personnes chargées d'assurer les intentions du donateur. Les dispositions du Code civil relatives aux substitutions ne sont pas applicables aux fondations en faveur de l'éducation, de la bienfaisance et des lettres.

blissements destinés à ce que nous appelons en France l'enseignement secondaire spécial et les écoles normales. 13,598 d'entre eux se préparaient aux collèges et universités.

145,446 élèves, dont 25,318 jeunes filles, ont fréquenté les établissements d'instruction dite supérieure, mais dont en réalité la majeure partie correspond seulement à nos établissements secondaires classiques (V. chap. VII). En effet dans ces chiffres les étudiants des écoles de théologie figurent seulement pour 7,976, ceux des écoles de droit pour 3,667, ceux des écoles de médecine, de pharmacie et d'art dentaire pour 13,513.

Ces statistiques, portant sur une population évaluée à cette date à 59,470,630 âmes, donnent une idée de la place que tiennent les différents ordres d'instruction dans la vie du peuple américain.

L'instruction classique secondaire et universitaire n'a qu'un nombre d'élèves peu considérable, en réalité. Parmi les élèves des écoles de droit et de médecine une infime minorité a des grades universitaires. C'est un contraste très grand avec la constitution sociale des peuples européens, et nous laissons le lecteur apprécier si c'est une supériorité ou une infériorité pour le peuple américain. Deux causes expliquent cette différence : d'une part, les conditions économiques des États-Unis font que le travail agricole, industriel et commercial, est la condition d'existence presque universelle; car, sauf dans les anciens États le long de l'Atlantique, il ne s'est pas encore formé de classes vivant des revenus d'un patrimoine accumulé et recherchant d'une manière désintéressée la haute culture intellectuelle; d'autre part, les grades académiques ne sont exigés pour l'exercice d'aucune fonction publique, ni presque d'aucune profession. On verra au livre XIV, chapitres V et IX, que l'on peut être *solicitor* ou *attorney*, et même être juge sans avoir passé par une école de droit. Pour l'exercice de la médecine, c'est seulement assez récemment qu'une justification préalable d'aptitude professionnelle est exigée. Quelques anciens États, comme le Delaware,

le New-Jersey, le New-York, la Pennsylvanie, la Louisiane et parmi les nouveaux le Nevada, exigent que ceux qui veulent exercer la médecine aient obtenu un diplôme de quelque université ou école de médecine légalement incorporée et fonctionnant régulièrement. La grande majorité des États, surtout dans l'Ouest, exigent que le candidat à la profession de médecin passe un examen devant un *board of examination* spécial, institué soit au centre de l'État, soit dans chaque comté suivant des règles diverses; généralement la production d'un diplôme universitaire devant ce *board* suffit pour obtenir la licence d'exercer la profession médicale. Enfin quelques États, le Maine, le Maryland, le Massachussetts, le Connecticut, le Tennessee, le Rhode-Island, le Wisconsin n'avaient encore, en 1886, aucune loi pour réglementer l'exercice de la médecine (1).

Nous allons maintenant examiner en détail ce que les pouvoirs de l'Union, les autorités d'État et l'initiative des particuliers et des dénominations religieuses font pour les différents ordres d'instruction.

(1) Voir dans le *Report of the commissioner of education for* 1885-1886 la notice sur les *laws regulating the medical practice*. Les femmes sont depuis longtemps admises à l'exercice de la médecine dans les divers États. L'opposition que cette innovation a rencontrée au début a complètement cessé aujourd'hui. Elles sont autorisées à suivre les cours de la plupart des écoles de médecine. Il a été aussi fondé des écoles spéciales de médecine pour elles dans certains États.

L'emploi des femmes comme médecin est de plus en plus populaire. En 1890, 2,500 exerçaient régulièrement dans toute l'Union. Une dizaine d'États ont édicté des lois pour attacher des femmes-médecins aux divers établissements hospitaliers publics, mesure excellente que l'on devrait imiter en Europe. Voy. *The Nation* du 20 mars 1890.

Il y avait aux États-Unis, en 1888, 175 écoles de médecine, pharmacie, art dentaire. Dans la plupart, les études sont déplorablement faibles et les grades conférés ne présentent point de garantie réelle. Quelques écoles seules s'efforcent d'acquérir un bon renom, et l'on estime que c'est au public à s'enquérir de l'institution dans laquelle le médecin auquel il s'adresse a pris son titre de docteur. Les jeunes médecins qui ont de l'avenir vont de plus en plus compléter leurs études dans les grandes écoles européennes, à Paris, à Londres, à Berlin.

CHAPITRE II

DE L'INTERVENTION DU CONGRÈS EN FAVEUR DE L'INSTRUCTION PUBLIQUE.

Tout ce qui touche à la réglementation de l'éducation publique fait essentiellement partie du gouvernement civil et domestique retenu par les États. Les autorités de l'Union seraient sans pouvoir pour intervenir en ces matières. Tout ce qu'elles ont pu faire a été de créer à Annapolis et à Westpoint des écoles préparatoires pour les officiers des armées de terre et de mer, parce que la marine et l'armée rentrent dans le cadre exclusif des attributions de l'Union (V. liv. IX, chap. IV et X).

Des hommes désireux de faire absolument prédominer les écoles *unsectarian* sur les écoles confessionnelles auraient voulu jeter dans la balance le poids de la force de l'Union ; mais il eût fallu pour cela un amendement à la Constitution. En 1875, le président Grant, et en 1876 M. Blaine, alors sénateur, proposaient d'en introduire un qui eût fait passer dans la Constitution fédérale une disposition existant actuellement dans la plupart des constitutions d'État (liv. X, chap. III), et qui leur eût défendu d'accorder aucune subvention à des écoles placées sous le contrôle d'une dénomination particulière. Mais cet amendement attentatoire aux droits des États n'a pas même été pris en considération par le Congrès. Les mêmes légitimes susceptibilités ont fait avorter un bill présenté au Sénat en 1886 par M. Blair, qui aurait réparti de larges subventions du Trésor entre les États pour les appliquer à leurs écoles en proportion du nombre des illettrés et qui eût naturellement comporté pour l'Union un certain contrôle dans l'emploi de ces fonds, par exemple, la création d'écoles normales

spéciales, un programme uniforme pour les écoles appelées à profiter des subventions (1).

Il a été souvent question d'ériger une université nationale ; c'était un projet qu'avait déjà Washington. En 1873 un bill en ce sens fut présenté au Congrès, mais n'arriva pas à discussion. Assurément, le Congrès a le pouvoir d'incorporer une université établie dans le district de Colombie. Il l'a déjà fait pour quatre ou cinq institutions. Il pourrait lui accorder le titre de nationale ; mais il ne pourrait lui donner autre chose ; il ne saurait notamment lui conférer aucune suprématie sur les institutions semblables existant dans les États, ni attribuer à ses gradués aucun privilège comparativement aux gradués des universités d'États. Celles-ci ont pris une importance de plus en plus grande et l'idée d'une université nationale ne trouverait pas aujourd'hui les partisans qu'elle avait il y a vingt ans.

Tout ce que peut faire le Congrès, en vertu de ses pouvoirs implicites, c'est de donner des encouragements à l'instruction ; car elle contribue évidemment, selon le préambule de la Constitution, à assurer la tranquillité domestique et à promouvoir le bien-être général.

C'est ce qu'il a fait en attribuant des subventions diverses en terres publiques, d'abord pour les *common schools* dans les nouveaux États, puis pour les collèges ayant pour objet l'enseignement de l'agriculture et des arts mécaniques par l'acte de 1862, sans compter diverses donations faites à des États particuliers. Nous en avons parlé au liv. VIII, chap. xx (2). Ces terres sont vendues

(1) Pour faire passer cette mesure centralisatrice, ses promoteurs arguaient de l'état arriéré sous le rapport de l'instruction des populations noires du Sud et cherchaient à réveiller le vieil antagonisme du Nord. V. entre autres dans la *North American Review* d'avril 1886 un article intitulé *National aid to common schools*. — (2) Voir, outre les actes législatifs rapportés dans ce chapitre, l'ouvrage de M. Andrew Ten Brook, *American state Universities, their origin and progress, a history of congressional University Land grants, a particular account of the University of Michigan* (Cincinnati, 1875), et la publication du Bureau de l'Éducation, *The History of Federal and State aid to higher Education in the U. S. by* Franck W. Blackmar (Washington, 1890).

peu à peu au fur et à mesure que le prix s'en élève par suite du peuplement du pays. Le prix en est inaliénable et forme un fonds productif dont les intérêts servent à entretenir les différentes branches d'instruction auxquelles la donation du Congrès et les dispositions des États les ont affectées.

S'appuyant sur le même texte constitutionnel, le Congrès a créé, en 1867, un *commissioner of education*, placé à la tête d'un *bureau* rattaché au département de l'intérieur (1). Ce commissaire n'a que des fonctions statistiques et une action purement officieuse. Il recueille toutes les statistiques relatives à l'instruction dans les différents États et territoires de l'Union, et les met sous les yeux du Congrès dans un rapport où il expose ses vues et celles des hommes les plus expérimentés sur les *desiderata* à réaliser dans les différents États. Mais il n'a aucun pouvoir de coaction pour obliger les établissements, qui ne voudraient pas lui envoyer leurs statistiques, à le faire. Il n'agit sur eux que par voie de persuasion. Le *bureau de l'éducation* publie aussi chaque année un certain nombre de *circulaires d'information*, contenant des mémoires sur divers sujets relatifs à l'éducation, qui, par le fait même de cette publication officielle, sont recommandés à l'attention publique.

Il patronne une *national educational association*, composée de tous les fonctionnaires spéciaux de l'instruction publique des États et des grandes villes, qui se réunit à Washington chaque année et dont les transactions sont publiées aux frais du gouvernement.

Le *bureau de l'éducation* a eu successivement à sa tête des hommes distingués : il exerce une influence morale indiscutable sur les nombreux fonctionnaires qui sont, dans les États et dans les principales villes, chargés de l'instruction publique. Cette influence tend à la longue à

(1) En 1867 cet office avait été créé comme un département distinct de même que celui de l'agriculture et du travail ; en 1869 on le ramena à la condition d'un bureau dépendant du département de l'Intérieur.

établir une certaine uniformité au moins en quelques matières.

Enfin, dans les recensements décennaux qui ont lieu en vertu de la Constitution, l'on constate le nombre des habitants des États-Unis, hommes ou femmes, qui sont illettrés en distinguant ceux qui savent lire seulement, et ceux qui ne savent ni lire ni écrire. Ces constatations, faites États par États et rapprochées des autres indications relatives à la race et à la nationalité d'origine, provoquent des comparaisons instructives entre les différentes sections de l'Union et stimulent les efforts des autorités locales dans les États, où le census constate un nombre plus grand d'illettrés (1).

(1) D'après le recensement de 1880, sur 36,161,607 individus âgés de plus de dix ans 6,239,958 ne savaient pas écrire et 4,923,451 ne savaient pas même lire. En en déduisant les noirs, qui à cette époque surtout étaient généralement illettrés, il restait 2,255,460 blancs ne sachant pas écrire. Ce sont des immigrants venus d'Europe.

CHAPITRE III

DE L'ÉTABLISSEMENT D'UN SYSTÈME D'INSTRUCTION PUBLIQUE DANS LES DIFFÉRENTS ÉTATS.

SECTION PREMIÈRE

Dispositions des constitutions sur l'action de l'État en matière d'instruction publique. — Mesure et étendue de cette action. — Gratuité et obligation de l'enseignement primaire.

L'État, étant souverain dans ses limites territoriales, peut légiférer sur l'instruction de la jeunesse, comme il l'entend. S'il respecte la liberté d'enseignement des particuliers et des Églises, s'il concède aux localités une latitude et une initiative très grandes dans la direction des *common schools*, s'il laisse leur autonomie aux collèges et aux universités, même quand ils reçoivent des subventions de sa part, cela tient aux mœurs publiques, aux idées généralement reçues, mais non à des dispositions constitutionnelles.

Aujourd'hui tous les États considèrent comme une de leurs fonctions essentielles de veiller à ce qu'il y ait un système général de *common schools*, assurant gratuitement à tous les enfants l'instruction élémentaire. Les textes constitutionnels modernes reproduisent plus ou moins l'article que le Massachussetts votait en 1780. C'est de lui qu'est partie l'impulsion suivie immédiatement dans la Nouvelle-Angleterre, puis dans les États du Centre et finalement dans le Sud, nous l'avons vu au chapitre premier. Quant aux États de l'Ouest, les settlers, qui venaient de la Nouvelle-Angleterre ou de New-York, ont regardé l'établissement des *common schools* comme un de leurs

premiers besoins et ils y ont pourvu dès la période de leur existence sous la forme de territoire (1).

Tout enfant ayant l'âge scolaire, tel qu'il est déterminé par les lois de l'État (2), a droit à recevoir une instruction élémentaire déterminée elle-même par chaque État, et dont on tend de plus en plus à élargir le cadre, dans des *common schools* établies dans la town ou le *district school* de sa résidence. Il a, de plus, le droit de recevoir cette instruction gratuitement quelle que soit la position de ses parents.

Cette gratuité générale de l'instruction élémentaire (*free school*), même au profit des riches, est de date relativement récente. La constitution de Pennsylvanie de 1790, et encore celle de 1838, n'accordaient l'éducation gratuite qu'aux pauvres. Dans l'État de New-York, la question fut discutée très vivement à partir de 1849 et le principe du *free school* ne triompha que plusieurs années après. En Virginie, il fut adopté lors de la révision constitutionnelle de 1858. Il a triomphé universellement aujourd'hui. La démocratie y voit une consécration de l'égalité sociale. Dans certaines parties de l'Union, les riches profitent volontiers de cette gratuité et envoient leurs enfants commencer leur instruction dans les *common schools ;* dans d'autres, ils préfèrent pour leurs enfants les *private schools* (v. chap. VI). Les élèves pauvres ont cependant cet avantage spécial, que presque partout les *text-books* leur sont fournis gratuitement.

Vingt-quatre États et territoires ont été plus loin et ont déclaré *obligatoire* l'instruction élémentaire, en punissant de peines pécuniaires, quelques-uns même de la prison en

(1) Voir *The educational institutions of the U. S. their character and organisation*, translated from the swedish of P. A. Siljeström. London, 1853 ; *The daily public schools in the U. S.* by Frederick A. Packard. Philadelphia, 1866 et *The north american Review*, janvier 1873, *Education in America*, 1776-1876. — (2) Cet âge est généralement de 6 à 21 ans. Cependant le Connecticut, la Pennsylvanie, le Maryland, le font commencer à quatre ans, le Michigan à cinq. Plusieurs le reculent à sept ans. Un certain nombre d'États terminent à seize ou dix-huit ans l'âge scolaire.

cas de récidive, les parents ou tuteurs des enfants qui ne les enverraient pas à une école pendant un certain nombre d'années et un certain nombre de mois dans l'année, ou ne leur donneraient pas autrement l'instruction. Ces dispositions légales ne sont pas aussi oppressives de la liberté qu'elles le paraissent à première vue, parce que les parents satisfont à la loi en envoyant leurs enfants dans des écoles libres de leur choix et que ces écoles ne sont l'objet d'aucune mesure les plaçant en état d'infériorité légale. Néanmoins, elles sont inefficaces en fait : car les États où l'obligation est établie sont souvent ceux où il y a le plus grand écart entre la population en âge d'école et la fréquentation effective des écoles. Dans les campagnes la dispersion des habitations, dans les centres manufacturiers la pauvreté des parents et la nécessité où ils sont de tirer parti du travail de leurs enfants, voilà les vraies causes qui empêchent la fréquentation de l'école. Les tentatives faites pour renforcer ces lois sont forcément très irrégulières et par là même partiales. Aussi la Pennsylvanie, après avoir établi l'obligation, y a-t-elle renoncé. Cela n'a pas empêché les progrès de l'instruction populaire de continuer, grâce surtout aux lois restrictives du travail des enfants dans les usines et les manufactures.

Mais si tous les États obligent chaque localité à entretenir dans certaines conditions des écoles publiques et gratuites pour dispenser l'instruction élémentaire, ils sont beaucoup plus réservés en ce qui touche l'instruction secondaire. Quelques-uns seuls s'en occupent et dans une mesure restreinte. Ils ont constitué pour cela un fonds dit *de littérature*, dont le produit est appliqué à des subventions aux académies. Quant aux collèges et universités, dont l'enseignement constitue une sorte de luxe pour quelques citoyens, la plupart des États s'en sont remis à l'initiative privée, se bornant à consolider son œuvre par des chartes ou par des allocations de terres, parfois par des subventions prises sur le *fonds de littérature*. Dans le Sud et dans l'Ouest, l'intervention de l'État en cette matière a paru

s'accentuer à une certaine époque. Elle a été toutefois ramenée en fait par le courant général des idées aux mêmes limites que dans le reste du pays.

En résumé, les États n'ont pas la prétention de dispenser une certaine éducation, de jeter la jeunesse dans un moule déterminé (si ce n'est en ce qui touche la connaissance de la langue anglaise), mais seulement de soutenir les localités qui, trop pauvres ou insouciantes d'un grand devoir parental, n'assureraient pas à tous leurs jeunes citoyens le minimum d'instruction pour que chacun puisse *courir sa chance* dans la vie.

SECTION II

Du fonds scolaire et des taxes de l'État.

L'entretien et la direction des *common schools* restent essentiellement l'affaire du gouvernement municipal : nous ne saurions trop le répéter, la tradition du Massachussetts a triomphé partout. L'État se borne à obliger les localités, qui seraient disposées à le négliger, à remplir ce devoir, à les surveiller et à les aider dans son accomplissement.

Cette intervention et cette aide reposent dans chaque État sur un fonds scolaire qui est affecté par la constitution même à cette destination et dont les ressources sont généralement, mais point partout cependant, augmentées par le produit d'une taxe scolaire d'État, distincte des taxes scolaires locales, par des attributions de terre, quelquefois par l'affectation de certaines ressources extraordinaires ; ainsi la Californie lui attribue les successions tombées en déshérence dans son territoire.

Le fonds scolaire a pour base dans tous les États nouveaux le 36e et le 18e townships de terres publiques que l'Union leur a abandonnés. Le produit de la vente de ces terres est placé en valeurs dont les intérêts alimentent le fonds scolaire : il en est de même du loyer et des revenus divers de celles de ces terres qui n'ont pas encore été vendues. Les anciens États ont généralement consacré au

fonds scolaire leur part dans la somme de 30 millions de dollars, qu'en 1835 le Trésor de l'Union leur partagea à titre de dépôt et qui n'ont jamais été réclamés depuis (liv. VIII, chap. vi).

Le fonds scolaire est essentiellement inaliénable et irréductible (v. liv. X, chap. iii). Quelques constitutions déclarent expressément qu'il ne pourra en être fait aucune application aux universités et aux collèges existant dans l'État. La démocratie se montre jalouse de ses ressources pour l'instruction dont seule le peuple profite !

Nous venons de le dire, beaucoup d'États lèvent une taxe scolaire annuelle assise suivant des procédés qui varient dans chacun d'eux. En Californie, c'est une *poll tax* qui ne peut être moindre de 2 dollars par chaque habitant mâle entre vingt et un et soixante ans, à l'exception des pauvres, des idiots, des aliénés, des Indiens. Dans l'État de New-York, c'est une taxe de 1 p. 1000 sur la valeur de toutes les propriétés mobilières et immobilières ajoutée à la taxe locale perçue par les *school districts*.

Les États font un usage différent du produit du fonds scolaire et de la taxe scolaire, et c'est à cette occasion que s'accuse leur plus ou moins grande immixtion dans l'administration des *common schools* par les organes du gouvernement local.

Dans le Massachussetts, en principe, la moitié est répartie proportionnellement et sans affectation spéciale entre toutes les towns et cités de l'État pour être appliquée par elles aux besoins de leurs écoles ; l'autre moitié est affectée aux dépenses d'éducation que l'État a prises directement à sa charge et dont nous parlerons plus loin.

Dans l'État de New-York, on commence par imputer sur les *school moneys* les salaires des *school commissioners* de l'État, puis ceux des surintendants des écoles dans les cités et villages incorporés de plus de 5,000 âmes qui emploient un fonctionnaire de ce genre, les allocations aux bibliothèques publiques (chap. viii), les frais des écoles indiennes et un fonds de réserve. Le restant des *school moneys* est par-

tagé en deux parts : l'une est attribuée aux comtés proportionnellement à leur population, l'autre est partagée entre les *school districts* qui ont entretenu au moins un maître enseignant à tout le moins 28 semaines par an ; ceux qui en ont entretenu davantage ont droit à une part supplémentaire proportionnelle. Dans la Californie, tout le produit du fonds scolaire est d'abord réparti entre chaque comté suivant le nombre de ses enfants entre cinq et dix-sept ans : dans chaque comté le *county superintendent of education* partage la somme revenant au comté et celles provenant des taxes scolaires du comté entre les différents *district schools*, en tenant compte à la fois du nombre des maîtres, de celui des enfants inscrits sur les registres scolaires et de leur fréquentation effective de l'école.

SECTION III

Des autorités scolaires de l'État et du comté.

On peut le pressentir par ce qui vient d'être dit, un personnel assez considérable de fonctionnaires s'occupe de l'instruction publique dans l'État et dans les comtés.

La plupart des États ont un surintendant de l'instruction publique, élu pour une période variable par le *state ticket general,* et qui, comme son nom l'indique, dirige l'action de l'État sur l'instruction publique. Dans d'autres États, notamment dans le Massachussetts et le Connecticut, au lieu d'un surintendant il y a un *state board of education*, composé du gouverneur, du lieutenant-gouverneur et de huit personnes nommées par le gouverneur en conseil pour une période de huit ans et dont une se retire chaque année. Dans le Vermont, le surintendant de l'instruction publique est nommé par la législature. Dans quelques États, notamment dans le Maryland, il est nommé par le gouverneur. Ces détails sont insignifiants pour le but qui nous occupe ici : nous les relevons seulement parce qu'ils indiquent le plus ou moins grand développement du principe électif selon les États (cf. liv. X, chap. IX, sect. I).

Ce qui est important à constater, c'est que presque partout le surintendant de l'instruction publique est complété par un *board of education* dont il fait partie comme secrétaire et qui est composé de hauts fonctionnaires du gouvernement d'État, à qui l'on adjoint dans plusieurs États les principaux des collèges ou les régents des universités de l'État. C'est en ce *board of public education* que réside l'autorité suprême de l'État en cette matière. Le surintendant a pour fonctions propres de surveiller et de visiter toutes les écoles placées sous l'action de l'État, de contrôler les autorités scolaires des towns ou des comtés, là où ce rouage existe, de recueillir toutes les statistiques et renseignements relatifs à l'instruction dans l'État, de rédiger un rapport annuel ou biennal à la législature dans lequel il expose ses vues et qui est imprimé; enfin il est l'agent d'exécution du *board of education*. Il a sous ses ordres un certain nombre de *clerks*, parfois un *deputy superintendent*.

Les fonctions de ce *board* varient selon que chaque État exerce une action plus ou moins grande sur l'instruction publique. Partout c'est lui qui détient *in trust* et administre le fonds scolaire, qui en répartit le produit et qui en cette qualité recueille les dons et legs faits en faveur de l'instruction publique dans l'État sans une affectation spéciale à une corporation déjà née ou à instituer. C'est lui qui contrôle les écoles normales publiques destinées à former des instituteurs et qui délivre à ceux-ci les diplômes gradués qui les rendent aptes à enseigner dans les écoles publiques, pour une plus ou moins longue période. Dans les États où la tendance à la centralisation est plus grande, le *board of education* fait rédiger ou adopte les *text books* qui doivent être employés dans les *common schools*. Cet empiètement sur les pouvoirs des autorités scolaires locales est vu avec défaveur. Cependant le personnel spécial de fonctionnaires, qui se développe en matière d'instruction publique, pousse toujours les législatures à accroître leur action ; car cela augmente d'autant leur propre importance. Dans les États où il y a une *State University*

(v. ch. vii), le surintendant de l'instruction publique fait partie *ex officio* du *board of the regents* de cette université.

Là où la loi n'a pas fixé elle-même le minimum des études que les comités locaux doivent faire faire aux élèves dans les *common schools*, c'est le *State board of education* ou le *superintendent* qui les détermine.

Dans les États de la Nouvelle-Angleterre et dans le Delaware, il n'y a point d'intermédiaire entre les autorités scolaires d'État et les comités scolaires qui administrent les écoles. Partout ailleurs il y a entre eux un *County commissioner* ou *county superintendent*, fonctionnaire rétribué qui a une action propre plus ou moins considérable et qui contrôle les autorités locales. Dans la plupart des États, il est élu au *general county ticket* (1). Dans le Maryland, il est nommé par le gouverneur avec le consentement du Sénat ou bien selon les comtés par les juges de la *circuit court*. Ce fonctionnaire est, dans quelques États, assisté de membres élus qui constituent un *county board of education*.

Dans quelques États les autorités scolaires de comté ne sont qu'un simple rouage administratif : ailleurs, notamment dans la Californie, elles ont une action considérable et lèvent des taxes scolaires indépendantes à la fois de celle de l'État et de celles des *school districts*. Une des principales fonctions des *county boards of education* est de faire passer des examens aux instituteurs et de leur délivrer des diplômes, qui sont du reste d'un degré inférieur à ceux délivrés par les *State boards of Education*. Les grandes cités ont une administration scolaire indépendante ; leur *board of education* nomme un surintendant particulier et sont pour cette fin aussi en rapports directs avec les autorités de l'État (cf. liv. XI, chap. xvii).

(1) Dans la Pennsylvanie le *county superintendent* est élu par les membres de tous les *school committees* du comté. Dans le Texas, au lieu d'un fonctionnaire spécial, c'est le juge du comté qui remplit ces fonctions. Dans l'Alabama les *county superintendents* étaient nommés par le *State superintendent*; mais cela est vu de mauvais œil et l'on a donné à la plupart des comtés le droit de les élire. V. *Report of the commissioner of Education for* 1887-88, p. 90.

La plupart des constitutions édictent que les femmes âgées de plus de vingt et un ans pourront à l'égal des hommes remplir toutes les fonctions scolaires électives ou non. Comme on le dira plus loin, les fonctions d'instituteurs sont en grande majorité remplies par des femmes. On a voulu que celles qui avaient une vocation spéciale pour l'enseignement et qui s'en feraient une carrière pussent déployer leurs connaissances techniques et leur expérience sur un théâtre plus relevé. Cette expérience a pleinement réussi et il y a aujourd'hui aux États-Unis un certain nombre de femmes éminentes qui rendent de grands services dans l'administration scolaire.

SECTION IV

Des établissements d'instruction entretenus directement par les États.

Certains établissements ne peuvent être entretenus que par une circonscription plus étendue que la town ou le *school district.* Voilà pourquoi, même là où l'initiative et l'autonomie locale sont le plus respectées, comme dans la Nouvelle-Angleterre, l'État entretient des écoles normales, patronne des associations ou conférences périodiques d'instituteurs qu'on appelle *Institutes of teachers* et auxquelles on attache une grande importance, entretient des maisons où sont élevés les enfants abandonnés ou coupables, pourvoit à l'éducation des sourds-muets et des aveugles, enfin crée des écoles d'instruction manuelle, des écoles professionnelles, sans parler des collèges d'arts mécaniques et d'agriculture pour lesquels le Congrès a donné des subventions en terres et qui sont rattachés à l'enseignement supérieur. Le Massachusetts entretient même une école normale d'art et l'État de New-York une *nautical school.*

Nous dirons seulement quelques mots des principaux de ces établissements.

Jusqu'au milieu de ce siècle les instituteurs étaient des personnes qui se sentaient une vocation pour l'éducation

de la jeunesse ou bien qui y voyaient un moyen temporaire de gagner leur subsistance. Ils ne recevaient aucune préparation spéciale. En 1825, pour la première fois, on parla, aux États-Unis, d'introduire des *écoles normales* sur le modèle de celles d'Europe. L'idée fit lentement son chemin; en 1851, il y en avait à peine quelques-unes dans les principales cités du pays (1). Aujourd'hui, on cherche par-dessus tout à avoir des instituteurs qui fassent leur carrière de l'enseignement et on exige d'eux des diplômes dans les écoles publiques. Dans ce but tous les États, à quatre ou cinq exceptions près, ont créé des écoles normales où les jeunes gens de l'un ou l'autre sexe, qui se destinent à l'enseignement, reçoivent l'instruction préparatoire à leurs fonctions (2). Des bourses nombreuses rendent cette éducation gratuite pour beaucoup d'entre eux. En 1887-88 il y avait 134 écoles normales publiques entretenues par 36 États ou territoires avec 1,189 professeurs et 32,314 élèves dont 20,811 jeunes personnes. Dans les meilleures de ces écoles, la durée des études est de deux ans. Dans quelques États, elles sont rattachées aux *high schools*. Une grande variété, fertile en comparaisons, règne actuellement dans leur organisation. Les écoles normales publiques sont des corporations capables de posséder et de recevoir des legs; elles sont administrées par un *board of trustees*, sous la surveillance du *State board of education*.

Malgré tous ces efforts, les instituteurs montrent peu de stabilité. La plupart ne remplissent cette fonction que d'une manière transitoire en attendant d'avoir trouvé une autre position. Cela tient à ce que, sauf dans les villes, ils sont fort peu payés et que le terme scolaire ne durant que quatre mois, six mois au plus, ils sont obligés durant le reste de l'année de gagner leur vie en faisant un autre métier. Ceux-là seuls persévèrent qui peuvent arriver soit à être instituteurs dans les villes où le terme dure dix mois et où

(1) Voir Siljerström, *op. cit.*, p. 193 et suiv. — (2) Généralement dans les écoles normales publiques on pratique le système de la co-éducation des deux sexes.

ils sont bien payés, soit à faire partie du personnel des *superintendents* (1).

On se préoccupe aujourd'hui de plus en plus en Amérique de l'instruction technique, *industrial training*. Obéissant à ce courant d'idées, un certain nombre d'États ont fondé ou subventionnent des écoles diverses de ce genre. Ainsi, en 1887-88, il y avait 25 écoles industrielles de cette catégorie, sans compter les établissements spéciaux, les *reform schools*, les écoles pour les Indiens et 22 écoles commerciales. Ces écoles sont généralement jointes à des collèges ou universités; mais, en raison de leur but spécial, elles reçoivent fréquemment des subventions sur le *state school fund*. Enfin beaucoup d'États ont institué ou subventionné des écoles spéciales destinées à former des femmes aux soins des enfants et des malades (*training schools for nurses*). Le rapport du Commissaire de l'éducation pour l'année 1887-1888 en relevait 31.

(1) Par exemple, dans la Pennsylvanie, qui est un État ancien et riche, en 1887 le salaire moyen des instituteurs s'est élevé dans l'ensemble de l'État, non compris Philadelphie, à 37 dollars 10 cents par mois, et celui des institutrices à 29 dollars 29 cents par mois, la durée du terme scolaire étant de 6 à 7 mois. Beaucoup de villes importantes sont comprises dans cette moyenne. Dans les campagnes, le salaire moyen des instituteurs est beaucoup plus bas, 30 dollars par mois, pendant cinq mois seulement. Dans Philadelphie, le salaire mensuel moyen des instituteurs avait été de 133 dollars 20 cents, et celui des institutrices de 67 dollars 20 cents. La durée du terme scolaire avait été de dix mois. V. *Report of the superintendent of public instruction of Pennsylvania for 1887*.

CHAPITRE IV

DES COMMON SCHOOLS.

SECTION PREMIÈRE

Des districts scolaires. — Des autorités qui y sont préposées. — Des taxes scolaires locales. — Du choix des maîtres et de leurs salaires.

Les *common schools* rentrent essentiellement dans le cercle d'action du gouvernement local sous la haute direction et la surveillance de l'État.

Dans la Nouvelle-Angleterre, c'est la town qui est obligée par la constitution à entretenir des *common schools* de degrés divers suivant sa population; mais, comme cette division ne coïncide pas toujours avec les nécessités de ce service, les towns peuvent établir dans leur sein des districts scolaires spéciaux qui sont des quasi-corporations (liv. XI, chap. VII), et ont tous les pouvoirs que comporte cette qualité, notamment celui de recevoir des dons et legs. En sens inverse, plusieurs towns voisines peuvent s'unir pour former un *school district*. Ces questions sont tranchées souverainement par le vote des électeurs réunis en leur *meeting* (1).

Dans les autres États, où le comté est la base du gouvernement local, les *school districts* sont établis dans l'intérieur de chaque comté suivant les besoins des populations, tels qu'ils résultent de leur groupement. Les *county super-*

(1) On peut voir dans le *Report of the commissioner of education* pour 1885-86, p. 33 et 37 et dans celui pour 1887-88, combien dans la Nouvelle-Angleterre l'opinion publique est favorable à faire de la *town* la base de tout le gouvernement local et à écarter les organisations administratives qui en affaibliraient l'importance. Dans plusieurs États la loi avait créé des *district-schools* spéciaux indépendants des *towns;* mais ils reviennent à la *town* comme base du système des *common schools*.

intendents of education ont une initiative plus ou moins grande pour provoquer leur formation, leur réunion, leur subdivision suivant les circonstances. Dans le New-York, une grande autorité est donnée à ce fonctionnaire pour établir comme il le juge les *school districts* sous la haute direction du *state superintendent*. D'après des lois récentes, aucune maison d'école ne peut être changée sans son approbation. Il est investi du droit de pourvoir aux vacances des *school committees*, si les autorités locales ont négligé de provoquer dans le mois une élection pour les remplir; les démissions de tout *school officer* doivent être acceptées par lui; en un mot il exerce en matière d'écoles une sorte de tutelle administrative (1). Dans le Kentucky, le surintendant, s'il estime que la division actuelle ne répond pas aux nécessités du service, adresse une requête au juge de la *county-court*. Celui-ci institue un comité de quelques citoyens compétents à qui le surintendant et le *county surveyor* sont adjoints, et, si tel est l'avis de ce comité, un nouveau district, qui doit satisfaire à certaines conditions d'étendue et de nombre d'enfants déterminées par la loi, est constitué. Mais les électeurs peuvent prendre aussi cette initiative. En Pennsylvanie par exemple, où l'autorité judiciaire exerce beaucoup de pouvoirs administratifs, comme dans l'ancien système anglais, il suffit que vingt *taxpayers* s'adressent à la cour des *quarter sessions* pour obtenir la formation d'un nouveau *school district*. Un certain nombre d'électeurs du district peuvent aussi en obtenir la suppression et la réunion à un district voisin. Le nombre de ces districts varie donc d'une année à l'autre. Dans cet État, qui est complètement peuplé, il s'élevait en 1887 à 2,280 sans compter Philadelphie : c'était une augmentation de 15 sur l'année précédente.

De quelque manière qu'aient été établis les *school districts*, les écoles sont administrées par un *school committee*, qui, dans les limites tracées par les lois et sous un simple

(1) V. *Report of the commissioner of education for 1887-88*, p. 134.

contrôle des autorités scolaires de l'État et du surintendant du comté, est vraiment le maître (1).

Le *school-committee* se compose d'un certain nombre de citoyens (de trois à neuf membres) élus par les électeurs du *district school* ou de la town (2) pour les périodes fixées par la loi; généralement il est élu à des époques différentes de celle des autres autorités municipales. Ses membres s'appellent *trustees*, *commissioners* et ils sont renouvelables par un roulement. Le *school committee* fonctionne d'une manière tout à fait indépendante des autres autorités de la town ou de la township (3) et n'est en fait responsable que devant ses électeurs, sauf le cas où une disposition formelle et impérative de la loi serait violée par lui. Ce *school committee* fait voter par les électeurs du *school district* la taxe scolaire locale, qui est complétée par une répartition du *state school fund* et du *county school fund*, mais qui reste la principale ressource pour pourvoir aux besoins des écoles locales. Ces taxes sont souvent fort lourdes. Dans les anciens États, toute latitude est laissée aux *school districts* pour se taxer eux-mêmes; mais dans les États du Sud et de l'Ouest, on a été amené a établir un maximum à la taxe scolaire locale pour prévenir les abus. Les lois de la Californie ont des dispositions très minutieuses à ce sujet. D'autres États en même temps qu'un maximum fixent un minimum à la taxe scolaire locale pour éviter que certains groupes de population ne négligent par trop l'instruction populaire.

Dans les États de la Nouvelle-Angleterre, notamment

(1) La Louisiane a un système scolaire différent. Les *boards of education* de chaque paroisse sont nommés par le *state board of education* exclusivement, excepté à la Nouvelle-Orléans où une partie est nommée par les *administrators of the city*. C'est aussi le conseil municipal qui vote dans cette ville le budget de l'instruction. Mais cette organisation est tout à fait exceptionnelle. — (2) Dans le Vermont, le Massachussetts, l'Illinois, la Pennsylvanie, le New-York; le Wisconsin et plusieurs autres États, les femmes votent pour les *school committees*. — (3) Cependant dans le Vermont, si les électeurs de la *town* n'ont pas créé de *school districts*, les *selectmen* administrent les écoles sous la direction du *town meeting*.

dans le Massachussetts, où la town est chargée du service de l'instruction publique, cette circonscription étant assez étendue, le *school committee* peut, s'il le veut, nommer un *superintendent* des écoles payé par lui. Quant à la nomination des instituteurs, il peut la confier à un comité spécial appelé *prudential committee* composé d'un seul membre résidant près de l'école qu'il s'agit de pourvoir.

Le *school committee* choisit l'emplacement des maisons des écoles, les fait construire et réparer, et, si les taxes sont insuffisantes pour cela, il est autorisé à contracter des emprunts dans ce but (1). Il peut vendre aussi les biens des écoles quand il le juge à propos.

Il choisit librement les maîtres pourvu qu'ils soient munis des certificats et diplômes exigés par les lois de l'État; sinon le *school district* perdrait tout droit à la répartition du *school state fund*. Le traitement des maîtres est débattu de gré à gré et varie considérablement suivant les circonstances locales. Il est fixé au mois dans les campagnes où la durée de l'ouverture de l'école ne dépasse pas six, cinq, quatre mois suivant les États ; il est fixé généralement à l'année dans les villes. En Pennsylvanie par exemple, d'après le rapport de 1887, nous voyons un instituteur recevoir 155 dollars par mois; un autre n'en avait que 15; certaines institutrices n'avaient que dix dollars par mois.

(1) Aux États-Unis, les bâtiments d'école sont bien l'image exacte de l'état progressif de ce pays. Dans les districts qui naissent à la vie civile on trouve pour maison d'école des bâtiments en planches grossièrement agencées (*loghouses*). La population prend-elle un peu d'accroissement cette construction provisoire fait place à une maison en pans de bois (*frame house*) qui atteste plus de bien-être et une aspiration vers un état meilleur encore. A la troisième étape, c'est-à-dire lorsque l'aisance s'est répandue partout, on fait un pas de plus, et un bâtiment en briques construit avec soin, distribué avec symétrie, est substitué aux pans de bois (*brick house*). Enfin la maison d'école en pierre de taille est l'expression de la richesse accumulée par la population locale. La simplicité des périodes antérieures a disparu ; l'art se produit sous une forme plus ou moins heureusement appropriée à la destination de l'édifice. L'école a enfin son temple, et l'on peut préjuger par cette structure, dans une certaine mesure, du prix attaché à l'enseignement scolaire (note écrite par M. Carlier en 1857).

Entre ces extrêmes tous les chiffres sont représentés.

En fait, dans la plupart des États, le surintendant de comté n'a qu'un droit de conseil, de proposition, de remontrance auprès du *school committee* et des électeurs du *district school*. Le *committee*, s'il est soutenu par les électeurs, peut ne tenir aucun compte de ses avis. C'est ainsi que dans beaucoup d'États où le principe de l'obligation est posé par la loi, il reste lettre morte. Dans les campagnes où les habitants se soucient peu de l'éducation ou sont trop pauvres, ils en profitent pour raccourcir les termes scolaires et payer si peu l'instituteur que l'école est souvent fermée. Dans la West-Virginia, pays montagneux et reculé, les instituteurs ont toutes les peines du monde à se faire payer et sont obligés d'assigner devant les cours de justice les *school committees* (1).

Les institutrices sont beaucoup plus nombreuses que les hommes dans les *common schools*. Le rapport du bureau de l'éducation pour 1885-1887 a relevé dans tous les États-Unis 104,249 instituteurs et 192,439 institutrices ; celui pour 1887-88, 128,314 instituteurs et 218,978 institutrices. Dans le Sud les instituteurs sont en très grande majorité ; mais dans le Nord et dans l'Ouest les institutrices sont dans une proportion beaucoup plus forte. Ainsi en cette même année 1887 il y avait dans la Pennsylvanie 14,687 institutrices contre 9,135 instituteurs et dans la ville de Philadelphie il n'y avait que 90 instituteurs pour 2,251 institutrices. En 1887-88, dans tout le groupe des États du Nord central il y avait 56,231 instituteurs et 105,716 institutrices. Les Américains se louent beaucoup de cet emploi si général des femmes pour l'éducation des jeunes garçons (2). Il faut ajouter que la plupart des institutrices remplissent ces fonctions encore plus temporairement que les institu-

(1) V. *The report of the Commissoner of education for 1887-88*, p. 153. — (2) Dans le premier tiers de ce siècle on n'avait pas encore eu la pensée de confier les écoles de garçons à des femmes. C'est relativement assez récemment que cette pratique s'est propagée. V. *Education in Massachussetts; Early Legislation and History* by George B. Emerson (Boston, 1869), p. 24.

teurs. Quand elles se marient, elles y renoncent. C'est souvent pour des jeunes filles, ayant d'ailleurs des moyens d'existence, une manière d'employer utilement quelques années de leur jeunesse.

Les *school committees* ont enfin une grande part dans la fixation du programme des matières enseignées et des exercices divers dans les *common schools*. Ils sont engagés par la loi à établir des écoles du soir pour les adultes et beaucoup le font. Dans le Massachusetts ils peuvent créer en s'unissant entre eux pour cela des *nautical schools*, dont les élèves sont dispensés de fréquenter les écoles ordinaires.

Dans les campagnes et les petites localités, les membres des *school committees* remplissent par eux-mêmes ces fonctions multiples, en sorte que l'école est véritablement administrée par des pères de famille de la localité choisis par leurs pairs. Mais dans les *school districts* un peu importants, les *school committees* sont autorisés par la loi et sont poussés activement par le surintendant d'État de l'instruction publique à choisir un fonctionnaire de profession, rétribué par le district, pour inspecter les écoles, parfois choisir les maîtres. Ce fonctionnaire devient en fait le véritable directeur de l'instruction publique locale. On trouve des fonctionnaires du même genre dans les comtés importants.

Dans les grandes villes, l'organisation des autorités scolaires est différente. Elle se compose d'un *board of education* assez nombreux, dont les membres sont élus soit au scrutin de liste soit par les *wards* entre lesquels la cité est partagée. Le *board of education* élit un *committee* de *trustees* ou un *board of supervisors*, qui exerce le pouvoir exécutif si l'on peut ainsi parler, lui-même ne se réservant guère que le pouvoir législatif (1). La loi oblige le *board*

(1) A Philadelphie, d'après la charte de 1887, les *school boards of directors* élus dans les différents wards nomment les instituteurs; mais les dépenses et la gestion financière sont du ressort d'un *board of comptrollers of education* nommé par les cours de justice. Voir *The city government Philadelphia by* P. ALLINSON et BOIES PENROSE, Baltimore, 1887.

of education à élire un *superintendent* rétribué qui a pour fonctions d'inspecter les écoles et qui remplit le rôle du *county superintendent.* La tendance, qui pousse dans les grandes cités à concentrer les services et à les grouper sous l'autorité du maire, jusqu'à présent ne s'est pas exercée sur les *boards of education.* Cependant la nouvelle charte de Boston exige que toutes les ordonnances du *school committee* emportant une dépense en argent soient soumises à l'approbation du maire (1). Les *boards of education* des cités sont placés tout à fait en dehors de l'organisation scolaire des comtés. Ils entretiennent souvent dans les très grandes villes des écoles normales particulières.

Nous ne pouvons donner un tableau de ces variétés d'organisation. Mais ce qu'il faut signaler, c'est le développement des fonctionnaires de l'instruction publique qui en font leur carrière et d'une bureaucratie spéciale. Le grand principe de l'administration directe de l'école par les intéressés disparaît en fait et ces bureaucrates tendent naturellement à exagérer les dépenses faites pour l'instruction, à multiplier les réglementations législatives, à faire expérimenter des méthodes nouvelles souvent pas assez éprouvées. Leur multiplication et leur intervention s'expliquent par la grande incompétence des *state education commissioners* et des membres des comités locaux, élus au suffrage universel pour de courtes périodes. Ces choix sont comme tous les autres dominés par la politique : heureux quand ces fonctions ne sont pas recherchées par des individus désireux de mettre la main sur un maniement de fonds publics importants (2)! Les hommes

(1) Voir *The city of Boston* par James M. Bugbee. Baltimore, 1887, p. 45-47. — (2) En mars 1887, à la réunion de la *National educational Association*, qui est la conférence centrale de tous les fonctionnaires de l'instruction publique et dont les transactions sont publiées officiellement par le *Bureau of education* des États-Unis, M. Le Roy D. Brown, *State commissioner of the common schools* de l'Ohio, s'est exprimé ainsi :

« C'est un principe général dans notre pays que les membres des *boards of education* et des *school committees* soient élus au suffrage universel. En théorie cette manière de choisir ces fonctionnaires

spéciaux, qui s'attachent à l'instruction publique d'une manière permanente, empêchent au moins les élus du suffrage universel de la désorganiser complètement.

peut être correcte et je ne voudrais affaiblir en rien l'intérêt que prennent aux affaires des écoles les citoyens patriotes, qui, sans recevoir aucun salaire, ont accepté de remplir les devoirs de ces charges... Mais j'affirme, et cela avec des faits qui seraient absolument décisifs devant un jury, que le *système des dépouilles*, dont nous avons tant entendu parler aux États-Unis, s'est étendu de telle sorte que maints bureaux d'éducation sont sous son influence malsaine. Je me rappelle, tout jeune que je sois, le temps où dans mon État les hommes les plus dignes de nos towns, de nos villages et de nos townships recherchaient les fonctions de membres des bureaux d'éducation; mais j'ai le regret de constater que les influences politiques et personnelles, qui toujours accompagnent le système des dépouilles dans le grand champ de la politique, font sentir leurs effets dans le choix de ces *boards* et de leurs employés. Des hommes, qui au su de tous n'ont aucune capacité, recherchent ces fonctions et les recherchent seulement pour obtenir le prix de leur corruption en passant les contrats que leur charge leur donne l'occasion de conclure. Un des plus grands scandales, qui ait eu lieu dans la plus grande ville de mon État, s'est produit à l'occasion de l'acquisition d'un emplacement pour une maison d'école. Le plus mauvais emplacement fut choisi à un prix insensé et une partie de l'argent alla au *committee* qui avait fait l'acquisition. A-t-on besoin d'un architecte, ce n'est pas l'homme le plus compétent qui est choisi, mais celui qui fera la part la plus large au *committee*. Pour les élections des surintendants des écoles, au moins dans quelques towns et cités du pays, particulièrement dans l'Ohio, ce n'est pas l'homme le plus digne, ni celui qui a le plus d'expérience qui est choisi, mais celui qui paye la plus grande somme d'argent à partager par le *committee*. Il serait temps que l'Association nationale pour l'éducation avisât à trouver un remède à ce mal. » (*Bureau of Education*, *circular of information* n° 3, 1887.)

Dans la ville de New-Haven, dans le Connecticut, qui est considérée justement comme un foyer de lumières, « les exigences des élections populaires ont parfois rempli le *board of education* de membres animés de l'esprit de parti et de brouillons, qui ont rendu fort difficile la tâche du surintendant. La cause de l'éducation exige que la durée des fonctions du surintendant soit assez longue pour lui donner une certaine indépendance : or, en 1885, le *board of education* de New-Haven avait réduit cette durée à un an. Les nominations d'instituteurs sont influencées par des considérations de misérable politique locale. » Ainsi s'exprime M. Charles H. Levermore dans son étude *The town and city Government of New Haven* (p. 65, 66) dans les *John Hopkins University Studies*, Baltimore, 1886.

SECTION II

De la coéducation des deux sexes.

Tout enfant jusqu'à vingt et un ans, dans la plupart des États, jusqu'à seize seulement dans quelques-uns, a droit à être reçu gratuitement dans les *common schools.*

Ces écoles reçoivent dans beaucoup de localités à la fois les filles et les garçons qui sont ainsi élevés en commun. C'est uniquement au *committee* du *school district* à décider si l'on appliquera le principe de la coéducation.

Ce principe est relativement une innovation aux États-Unis. En 1850, on en trouvait à peine quelques applications et le collège d'Oberlin, fondé en 1833 sur cette base, était une singularité (1); mais peu à peu cette pratique s'est répandue, et elle est très fréquente aujourd'hui dans les *common schools* des États du Nord et de l'Ouest, sans être cependant universelle. Encore une fois tout dépend du *committee* local. Par contre, dans le Sud, elle répugne absolument aux mœurs et n'est admise à peu près nulle part.

(1) L'enseignement commun des garçons et des filles n'est pas en Amérique aussi général que semblent le croire quelques personnes dont le tour d'esprit tend à généraliser des faits exceptionnels. On n'a recours en réalité aux classes communes que lorsque le nombre d'enfants ou de jeunes gens de chaque sexe n'est pas assez grand pour comporter deux divisions. C'est une raison d'économie et non un système qui préside à cet arrangement. La séparation des sexes est si bien dans les mœurs que l'on voit des établissements nouveaux se créer à l'aide de libéralités ou autrement dans le seul but de procurer aux femmes une éducation distincte et séparée, appliquée à la délicatesse de leur nature, sans nuire à l'étendue du programme des études. Dans ce nombre figurent des collèges de premier ordre. Tels sont, par exemple, dans l'Etat de New-York Elmira college, Ingham university, Vassar college, Rutger's college et New York medical college and hospital for Women. Les Américains apprécient comme nous les grands inconvénients de ces rapprochements, quelque bien ordonnés qu'ils soient, surtout dans les classes dites d'humanités, qui ne sont composées que d'étudiants de l'âge de seize à vingt et un ans. La prévoyance sera toujours le meilleur guide dans la direction à donner à la jeunesse. C'est ainsi que pensent le plus grand nombre et nous nous rangeons à son avis. (Note écrite par M. Carlier en 1867.)

Voici ocmment s'exprime sur cette question M. Dawson, le commissaire de l'éducation, dans son rapport pour 1885-1886, à propos des établissements d'instruction secondaire où la question est plus délicate : « Dans dix-huit États et trois territoires, la *coéducation* était pratiquée dans les trois quarts des écoles de cet ordre. Dans neuf États, les établissements admettant ce système forment de la moitié aux trois quarts. Il est évident qu'il n'y a pas de prévention arrêtée contre la coéducation parmi les classes qui sont en état de prolonger l'éducation de leurs enfants au delà du degré élémentaire. Et, comme depuis des années ce système prévaut dans des écoles soutenues par les classes intelligentes et à leur aise, on est fondé à en conclure qu'il n'en découle pas un grand mal. » Ces paroles donnent une idée de la position prise sur cette question par le personnel des bureaucrates et des hommes spéciaux.

Le système de la coéducation est au contraire blâmé par beaucoup de personnes et il est repoussé par les classes élevées de la société. Quelle que soit l'opinion qu'on se fasse de ses résultats, qu'on y voie seulement avec les optimistes, une préparation à des mariages fondés sur l'affection, ou qu'on se préoccupe de désordres que le mariage même ne peut réparer, comme il s'en produit trop souvent, il reste toujours la grande question de savoir si l'homme et la femme étant destinés dans la vie à des fonctions si différentes, il ne convient pas que le jeune homme et la jeune fille soient élevés par des méthodes différentes. La coéducation dans les collèges et les *high schools* est un des points sur lesquels l'opinion des Américains est le plus influencée par un parti pris d'amour-propre national ; mais on peut espérer pour l'avenir sur le *second sober thought* du peuple et sur les leçons de l'expérience.

Les confessions religieuses, qui réclament des écoles où la religion soit enseignée et en entretiennent à leurs frais, les établissent généralement sur la base de la séparation des sexes. Mais actuellement, tandis que le système de la coéducation dans les collèges et les universités

(chapitre VII) est vivement discuté, il est à peu près admis pour les *common schools* par la majorité du peuple américain. Les inconvénients moraux auxquels il donne lieu, et qui ont été constatés dans plusieurs documents officiels (1) se produisent surtout là où il est appliqué aux *high schools* qui réunissent des adolescents déjà d'un certain âge. Là où il ne s'agit que d'enfants, on fait remarquer que ces écoles étant généralement dirigées par des femmes, les inconvénients en sont atténués dans une certaine mesure.

SECTION III

De l'éducation des enfants de couleur.

Le quinzième amendement constitutionnel n'a point fait disparaître l'inégalité sociale des noirs par rapport aux blancs, et la législation n'a pu supprimer toute distinction entre les deux races. A la suite de l'écrasement des Etats sécessionnistes, on essaya pendant quelques années dans le Sud d'établir des écoles communes aux noirs et aux blancs ; mais il fallut y renoncer et aujourd'hui les constitutions ou les lois de tous les États où la population de couleur est compacte, ont établi des écoles séparées pour les noirs et pour les blancs. Même dans quelques-uns des États, qui n'avaient pas d'esclaves avant 1861, on a été obligé d'établir des écoles spéciales pour les noirs. Ainsi dans l'État de New-York il y a des *school districts* spéciaux pour eux. Il en était ainsi en Pennsylvanie ; mais une loi du 8 juin 1881 a proclamé le droit de tout enfant de couleur à être admis dans toutes les *common schools*. Seulement en fait, il y a des écoles spéciales que les noirs eux-mêmes préfèrent, car ils y sont mieux chez eux. Dans l'Ouest et dans la Nouvelle-Angleterre, les enfants, noirs et blancs, sont reçus dans les mêmes écoles.

Cette séparation des races se trouve à tous les degrés de

(1) Voir *The report of the superintendent of the schools of city of Brooklyn for* 1873. Voir *The New-York Herald*, 20 octobre 1871 ; *The Freeman's Journal*, 27 novembre 1875.

l'instruction dans les États où les noirs sont en nombre. Les noirs y ont leurs établissements d'instruction secondaire, leurs universités, leurs écoles de théologie et de médecine séparées. Dans les États où ils sont une infime minorité, leur présence est tolérée dans les collèges.

D'après le rapport du Commissaire de l'éducation pour 1885-1886, il y avait 19,455 *public schools* pour les noirs, comprenant 1,104,301 élèves (1), sur une population scolaire de plus de 2,020,007 enfants, 34 écoles normales, 46 écoles d'instruction secondaire, contenant 9,970 élèves, 20 universités ou collèges ayant 5,119 élèves, 25 écoles de théologie, 4 écoles de droit, 3 écoles de médecine (2).

Les lois, qui établissent des écoles séparées pour les noirs, édictent que ces écoles auront absolument les mêmes droits légaux, les mêmes subventions que celles destinées aux blancs : mais en fait l'éducation de la race noire est fort négligée. Par la statistique même que nous venons de reproduire, on voit que près de la moitié de ces enfants n'est même pas inscrite à l'école. Une faible minorité de ceux-là mêmes qui la fréquentent en profite. En Louisiane, le 80 p. 100 de la population noire ne sait pas lire et l'on constate même un recul dans la diffusion de l'instruction chez elle (3).

(1) Dans ce chiffre figurent 661 écoles établies dans les anciens États libres et comprenant 56,142 élèves. — (2) Le *Report of the Commissioner of education for* 1887-88 donne des chiffres sur l'éducation de la race de couleur qui concordent assez mal avec ceux du rapport pour l'année 1885-86. En ce qui touche l'éducation élémentaire, le chiffre des élèves serait monté à 1,140,405. Nous admettons qu'en deux ans les efforts faits pour propager l'éducation parmi les noirs et l'accroissement de la population ont pu procurer cette augmentation. Mais, au lieu de 46 établissements d'instruction secondaire, on n'en trouve plus que 15, au lieu de 46 universités et collèges il n'y en a plus que 15, au lieu de 25 écoles de théologie on n'en relève plus que 13, au lieu de 4 écoles de droit 1, au lieu de 3 écoles de médecine 2. Faut-il croire en deux ans à un pareil recul de l'éducation moyenne et supérieure des noirs? Le *Report* ne donne aucune indication là-dessus, si ce n'est qu'il n'a point reçu de rapports de certains établissements de cette catégorie. Le lecteur jugera par cet exemple avec quelle réserve il faut accueillir les chiffres des statistiques américaines. — (3) Voir *The report of the secretary of state of Louisiana for* 1886.

Dans les États où il y a des Indiens en nombre un peu considérable, on a organisé aussi pour eux des écoles séparées. Nous verrons, au livre XV, ce que le gouvernement de l'Union a fait pour l'éducation de cette race dans les territoires placés sous sa juridiction.

Quant aux enfants de race mongolienne, ils sont purement et simplement exclus des écoles publiques par les États du Pacifique.

SECTION IV

De l'enseignement donné dans les *common schools*.

Les lois de chaque État fixent la durée minimum pendant laquelle les *common schools* doivent être ouvertes dans l'année.

En 1886, le minimum était de neuf mois dans le New-Jersey, de sept mois dans le New-York, de six mois dans le Massachussetts et le Rhode-Island, de cinq mois dans le Tennessee et la Pennsylvanie (1), à raison généralement de quatre semaines par mois et de cinq jours de classe par semaine. Il est de quatre mois dans le Missouri, la Caroline du Nord, de trois mois dans le Nebraska, de soixante jours dans l'Orégon. Un certain nombre d'États ne le fixent pas, en sorte que la durée de l'ouverture de l'école est abandonnée au bon vouloir du comité local; mais chaque comité local est libre d'allonger la durée du terme scolaire. Dans les villes, il est beaucoup plus long que ne le prescrit la loi; il est de dix mois, comme en Europe. Ces *minima* légaux s'appliquent en fait seulement aux écoles de campagne.

Les lois de tous les États sans exception prescrivent que l'enseignement soit donné en anglais. Cette prescription est impérative, et, là où il y a des groupes de population espagnols, français ou allemands, on tient à ce que les *common schools* aient un caractère anglais de nature à effacer les différences de langue et d'origine (2).

(1) En 1887 il a été porté à six mois dans cet État. — (2) L'épisco-

Les lois de la plupart des États, au lieu de s'en remettre aux comités locaux pour les matières de l'enseignement des *common schools* comme autrefois, les énumèrent soigneusement. Pour mieux assurer l'uniformité, quelques-uns fixent les *text books* qui doivent être employés dans les *common schools;* d'autres délèguent ce droit au *State board of education.* Cependant dans la plupart des États les comités locaux d'éducation sont restés les maîtres chez eux au moins sous ce rapport.

Le Massachussetts indique comme matières de l'enseignement primaire la lecture, l'orthographe, l'écriture, la grammaire anglaise, la géographie, l'arithmétique, le dessin, l'histoire des États-Unis, la morale (*good behaviour*), la physiologie et l'hygiène. Le Vermont, l'Alabama, le New-York et d'autres encore veulent de plus qu'on enseigne scientifiquement, dans les *common schools*, les avantages de la tempérance, les dangers des boissons spiritueuses et des narcotiques.

Les comités locaux ont le droit d'y ajouter l'algèbre, la musique, l'agriculture, la couture et l'usage des outils manuels. Les comités d'éducation dans les grandes villes, entretiennent aussi des écoles d'adultes qui ont lieu le soir et des *Kindergarten*. Jusqu'à ces derniers temps on avait compté exclusivement sur la charité privée pour créer ces établissements ; mais, depuis un certain nombre d'années les hommes spéciaux poussent les autorités locales et de l'État à faire du *Kindergarten* la première assise de l'édifice de l'instruction publique.

L'énumération des matières de l'instruction primaire que nous venons de donner d'après les lois du Massachussetts a déjà dû faire comprendre que les élèves des *common schools* devaient être répartis en plusieurs classes.

pat catholique, tout en étant très ferme pour défendre les écoles libres et en blâmant pour les motifs que nous exposerons au chapitre suivant le système des *common schools*, pousse vivement à l'unification par l'école de tous les éléments étrangers. Le troisième concile national de Baltimore en 1884 a prescrit que dans toutes les écoles paroissiales le catéchisme soit enseigné en anglais (canon 219).

C'est ce que l'on fait partout où leur nombre et les ressources financières le permettent (1). On établit une série de classes, entre lesquelles sont distribuées les matières de l'enseignement, et où les élèves passent après avoir subi un examen. Quand ce système est poussé jusqu'à la *High school*, ces écoles sont appelées *graded schools*. Il existe aujourd'hui dans toutes les villes (2). On se demande même si ce système d'éducation gratuit n'est pas poussé trop loin, et si cette instruction prolongée trop longtemps ne détourne pas des travaux manuels des individus qui gagneraient mieux leur vie par là, qu'en encombrant les professions commerciales et en multipliant le nombre des employés de commerce.

La grande majorité des enfants quitte l'école à quatorze ans. La nature des choses le veut ainsi. C'est d'ailleurs l'âge auquel se termine l'obligation dans les États qui ont cru devoir l'adopter.

SECTION V

Des *Grammar schools* et des *High schools*.

L'acte de 1647, par lequel la Cour générale du Massachussetts a jeté les fondements du système des *common schools*, portait « que toute town comprenant cinquante familles devrait entretenir un maître, qui apprendrait aux enfants à lire et à écrire » et que « toute town comprenant cent cinquante familles devrait entretenir de la même manière une *grammar school* dont les maîtres seraient

(1) Les petites écoles de campagne, où tous les élèves sont réunis dans la même classe sous un seul maître qui s'occupe successivement des uns et des autres suivant leur degré d'instruction, sont appelées *unclassified schools*. — (2) Dans la cité d'Omaha par exemple, les *common schools* sont graduées de manière à donner l'instruction aux enfants et jeunes gens des deux sexes de sept à vingt ans. Les trois premières années sont consacrées aux *primary grades;* la quatrième et la cinquième forment les *intermediate grades*, les sixième, septième et huitième années les *grammar grades ;* les quatre dernières années constituent la *high school* partagée elle-même en quatre classes.

capables de préparer les élèves à entrer à l'université. »

A l'époque, cette loi fut plus ou moins appliquée. A la fin de la période coloniale, l'éducation qui dépassait le niveau de l'instruction primaire était surtout donnée dans des écoles particulières, dans des *académies*, qui avaient reçu des dotations de la libéralité de fondateurs, et qui complétaient leurs ressources par des rétributions scolaires perçues sur les élèves : quelques-unes de ces académies étaient en même temps des pensionnats. Plusieurs d'entre elles ont eu une page glorieuse dans l'histoire intellectuelle de la Nouvelle-Angleterre et durent encore jusqu'à nos jours. Quant aux *grammar schools* des towns elles avaient depuis longtemps cessé d'enseigner le latin et de donner une éducation classique (1). Mais à partir de 1830, un courant d'opinion très vif poussa à l'extension de l'instruction publique, dans la Nouvelle-Angleterre, et bientôt après dans l'État de New-York. Le résultat fut que dans ces États d'abord, et à leur imitation ensuite dans tous les États de l'Ouest, on établit comme partie du système des *common schools* des écoles destinées à compléter l'instruction donnée dans les écoles primaires. On reprit l'idée de l'acte de 1647 du Massachussetts, et on la poussa au point de constituer un ensemble d'écoles appelées *grammar schools* et *high schools*, qui correspondent à ce que nous appelons actuellement en France l'enseignement primaire supérieur et l'enseignement secondaire (2).

Les lois du Massachussetts donnent une idée de cet enseignement, en disant que dans les *high schools* des towns contenant cinq cents chefs de famille, on enseignera l'histoire générale, la tenue des livres, l'arpentage, la géométrie, la philosophie naturelle (3), la chimie, la botanique, le droit politique de l'État et des États-Unis et la langue

(1) Sur cette phase de l'histoire de l'instruction publique dans la Nouvelle-Angleterre, v. Geo. Emerson *Education in Massachusetts, Early legislation and History*, p. 24 et suiv. — (2) Voir *The North American Review*, janvier 1876. pp. 212 et suiv. — (3) C'est l'ancien nom de la physique que les Américains ont retenu.

latine. Dans les towns de 4,000 habitants, les maîtres doivent être en état d'enseigner le grec, le français, l'astronomie, la géologie, la rhétorique, la logique, la psychologie, la morale, l'économie politique. Deux towns voisines peuvent s'unir pour entretenir en commun une *high school;* les électeurs assemblés en *town meeting* votent là-dessus (1). Les lois de plusieurs autres États, notamment du Wisconsin et de l'Iowa, prévoient la fondation d'*union schools* d'un degré supérieur par le concours de deux ou plusieurs *school districts* voisins.

Le Massachussetts *oblige* les towns qui ont une certaine population à entretenir des *high schools*. D'autres États laissent les électeurs des *school districts* libres de déclarer par leur vote s'ils veulent s'imposer ou non cette charge.

Les *high schools*, où le programme étendu que nous venons de rapporter est appliqué, se partagent en *english schools* et *latin schools* selon qu'on y enseigne ou non les langues anciennes. Elles constituent en réalité des externats gratuits correspondant aux gymnases allemands et aux lycées français. Dans les grandes villes les *high schools* tendent de plus en plus à rivaliser sur le domaine de l'enseignement secondaire avec les académies privées ou incorporées, avec les collèges et les cours préparatoires des universités, basés sur le régime de l'internat et la rétribution des élèves.

Les États ont cessé de subventionner les académies, comme ils le faisaient dans la première partie de ce siècle.

(1) Un acte du 29 mai 1888, pour encourager les towns dont le budget n'excède pas 2 500 000 dollars à créer des unions de ce genre et à nommer un *superintendent*, leur alloue une subvention prise sur le *State scholl fund* pour le paiement du traitement de ce fonctionnaire (cf. section première).

CHAPITRE V

DE LA SÉPARATION DE L'ÉCOLE ET DE L'ÉGLISE OU DU PRINCIPE DE L'UNSECTARIAN SCHOOL.

Au point de vue de la diffusion réelle de l'instruction ce système donne-t-il des résultats en proportion avec les sommes énormes qu'il coûte aux contribuables, avec l'amplitude de la *machinery* administrative qu'il met en mouvement dans le cercle de l'État et du gouvernement municipal, sans parler des efforts parallèles des particuliers qui n'en sont point satisfaits et qui créent à leurs frais des écoles privées indépendantes?

C'est une grave question que nous ne pouvons traiter dans cet ouvrage. Nous nous bornons à constater que malgré l'engouement général aux États-Unis pour un système que l'on présente comme autochtone et essentiellement américain, bien des voix discordantes se font entendre signalant les lacunes, les défectuosités et même des erreurs fondamentales (1).

Le point le plus controversé est celui de la séparation absolue imposée par la loi entre l'Église et l'école publique. Comme nous l'avons vu, la plupart des constitutions modernes défendent aux législatures d'États, aux cités, aux *school committees* d'attribuer aucune part des fonds publics à une école qui se trouverait placée sous la direction d'une dénomination religieuse particulière.

(1) Elles ont trouvé il y a quelques années une expression très retentissante dans un article de la *North American Review* de décembre 1880 publié sous ce titre : *The public school failure*, par M. Richard Grant White. Parmi les publications spéciales sur cette question, nous signalerons aussi le recueil intitulé *The Family's Defender Magazine and education review* édité par l'honorable Zachary Montgomery à Fruitland, California, de 1880 à 1888.

Cette séparation est contraire aux traditions du peuple américain. Pendant la période coloniale et durant les cinquante premières années de l'indépendance, toutes les écoles avaient été établies par l'initiative des sociétés religieuses. L'école était une dépendance de l'Église, et quand en vertu des constitutions d'État les autorités des towns et des paroisses s'occupèrent de promouvoir l'instruction populaire et donnèrent des subventions aux écoles de la localité, ces écoles étaient sous le contrôle de la dénomination la plus nombreuse dans le pays. Les populations étaient-elles partagées entre différentes confessions, il y avait des écoles placées sous la direction de ces confessions et entre lesquelles les fonds votés étaient répartis proportionnellement. La Georgie suit encore ce système. La constitution de 1877 autorise la répartition des fonds scolaires entre les écoles élémentaires privées, pourvu que l'enseignement y soit donné en anglais, que les maîtres soient pourvus de diplômes et que ces écoles envoient au *state school commissioner* des statistiques, comme les écoles publiques (1).

Mais peu à peu on se départit de ce système et d'abord l'État de New-York en 1842, puis les États de la Nouvelle-Angleterre et finalement à peu près tous les États, en établissant un système général d'écoles publiques, ont édicté qu'aucun enseignement religieux particulier à une confession, *sectarian*, n'y serait donné.

Les principaux motifs qui ont fait prévaloir ce système ont été avant tout le désir de la part des protestants de refuser des écoles séparées aux catholiques qui forment des minorités de plus en plus compactes, puis la pensée qu'en restreignant le nombre des écoles confessionnelles où les immigrants irlandais et allemands auraient fait élever leurs enfants et en les forçant indirectement à les envoyer dans des *common schools unsectarian*, on faciliterait l'assimilation des races et l'usage universel de la langue anglaise.

(1) Voir *Report of the commissioner of education for* 1885-86, p. 75. Quelques autres États du Sud ont encore un système analogue dans la pratique.

Beaucoup de protestants même chrétiens sincères ont poussé à ce système sans en redouter d'inconvénients pour leurs croyances. En effet, dans 90 p. 100 des écoles publiques l'enseignement continue à être *protestant*, quoique n'ayant pas l'attache d'une dénomination spéciale, ce qui dans l'état actuel des idées religieuses de la majorité des protestants leur est indifférent. Il dépend en effet des *school committees* locaux d'ordonner la récitation de prières et d'hymnes, la lecture de la Bible dans la traduction du roi Jacques, et ils usent généralement de ce pouvoir. Les localités où toute récitation de prières et la lecture de la Bible sont proscrites de l'école sont heureusement une exception. Aussi beaucoup de protestants ont-ils cru qu'il suffisait pour donner l'instruction religieuse à la jeunesse de la réunir le dimanche dans des écoles spéciales qui ont lieu généralement dans des salles dépendant des Églises et qu'on appelle les *sunday schools* (1).

Les catholiques s'élèvent énergiquement contre cet état de choses. Un certain nombre d'entre eux dans la Nouvelle-Angleterre étaient disposés à s'en accommoder moyennant certaines concessions des *school committees* locaux dans la répartition des maîtres selon leur religion dans les différentes écoles et dans le choix des *text books;* mais l'opinion contraire a prévalu parmi eux et le troisième

(1) Outre les *sunday schools* entretenues par les principales dénominations religieuses, il s'est formé en 1817 à Philadelphie une association *the sunday school Union* qui s'est depuis répandue dans tous les États-Unis et dont le but propre est d'organiser des écoles du dimanche pour les enfants des nombreuses familles qui n'appartiennent à aucune dénomination particulière. Elle emploie des missionnaires, qui font dans chaque localité appel au dévouement des chrétiens zélés disposés à consacrer quelques heures de leur dimanche à ces enfants. La *Sunday school Union*, dans ses écoles, se borne à donner une instruction religieuse générale telle qu'elle peut convenir à toutes les sectes protestantes. Voir *the History and progress of sunday schools in the U. S.* by the rev. James N. Alexander (New-York 1855). L'œuvre des *sunday schools* est complétée par les *Young men Christian Associations*. En 1889 elles avaient 1240 lieux de réunion spéciaux, distincts des églises des différentes confessions, et qui joignent une sorte de cercle à la salle des exercices religieux.

concile national de Baltimore, tenu en 1884, a encore une fois décidé qu'une école paroissiale devait être instituée auprès de chaque église et que les parents catholiques étaient tenus en conscience d'y envoyer leurs enfants, sauf des circonstances exceptionnelles.

La répugnance des catholiques pour les *common schools* est fondée d'abord sur ce qu'en fait, ainsi que nous venons de le dire, l'enseignement qui y est donné est essentiellement protestant, c'est-à-dire dirigé contre leurs croyances; puis une expérience de plus en plus sensible prouve que la séparation entre l'éducation religieuse et l'enseignement quotidien est funeste pour les mœurs de la jeunesse. Elle croit peu à peu que les choses enseignées à l'école sont les seules importantes et perd toute croyance religieuse positive. Comme le disait un éminent *clergyman* presbytérien, le révérend Dr Hodge, de Princeton-College, « l'éducation comporte la formation de l'homme complet et de toutes ses facultés, de la conscience et des affections comme de l'intelligence. » Des publicistes autorisés ont pu établir des rapprochements significatifs entre le développement du système de l'école *unsectarian* et les progrès du divorce, de la criminalité juvénile, des suicides, de l'improbité (1). L'exemple des États-Unis montre de plus en plus combien est fausse la thèse des hommes qui prétendent attribuer principalement le crime à l'ignorance, et qui s'imaginent qu'en propageant l'instruction, on réduirait infailliblement son extension.

Les catholiques ne sont pas seuls à être touchés de ces considérations. Les Episcopaliens et les Luthériens les partagent et établissent autant qu'ils le peuvent, eux aussi, des écoles paroissiales. Des corps religieux protestants, qui jusqu'à présent avaient été favorables à l'école *unsectarian*, reconnaissent leur erreur devant l'évidence des faits. Dans ces dernières années des synodes presbytériens, méthodistes,

(1) Voir l'article de la *North-Americam Review* de décembre 1880 cité plus haut.

congrégationalistes se sont prononcés pour un retour à l'école confessionnelle.

Un système, qui mécontente une partie considérable des citoyens au point qu'ils préfèrent ne pas user pour leurs enfants des *common schools*, est injuste et contraire à la liberté religieuse; car ces citoyens payent à la fois les taxes publiques pour des écoles dont leur conscience leur défend de profiter et des contributions volontaires pour les écoles que leur conscience les oblige à entretenir.

Les rapports officiels constatent depuis plusieurs années déjà que dans beaucoup de localités les écoles publiques perdent une grande partie de leurs élèves dès qu'une école catholique paroissiale est ouverte (1). Ce fait va en s'accentuant, et, dans son rapport pour 1887-88, le Commissaire de l'éducation dégage des statistiques des États les résultats suivants :

« Dans la période décennale qui finit en 1887, il y a eu une décroissance dans le nombre des enfants enrôlés dans les *public schools* dans tous les États, sauf ceux qui forment le groupe du Sud atlantique et du Sud central... Dans quatorze États et territoires l'accroissement moyen des enrôlements des écoles privées a été de 6,98 p. 100, chiffre bien plus élevé que celui de l'accroissement des écoles publiques dans ces États. Les faits les plus significatifs sont fournis par un groupe de cinq États comprenant le Massachussetts, le Rhode-Island, le Connecticut, le New-York et le New-Jersey. Dans ces cinq États le nombre des élèves en âge d'école s'est accru de 1,08 p. 100 dans la dernière année, ce qui correspond à l'accroissement de la population. Il n'y a pas de recul dans l'instruction populaire ; mais, tandis que dans les écoles publiques l'accroissement a été seulement de 0,28 p. 100, soit au total 4938 élèves de plus, les écoles privées ont gagné 12,956 élèves. C'est ainsi qu'il n'y a pas eu de diminution dans la fréquentation de l'école.

(1) Voir *The report of the commissioner of education for* 1885-86, pp. 226, 228, 229, 231, 235 et *Report for* 1887-88, pp. 106, 107, 108, 125, 135, 142, 155, 171, 1096, 1107.

La conclusion saute aux yeux : dans ces cinq États, et probablement ailleurs, il y a un passage continu d'élèves des écoles publiques aux écoles privées... Les écoles publiques ont des maîtres et un matériel scolaire meilleur que jamais; on y dépense de plus en plus d'argent. La cause de leur recul dans les anciens États du Nord doit être cherchée dans les rapports sociaux nouveaux, qui naissent de notre civilisation plus compliquée et du développement des extrêmes en fait de pauvreté et de richesse, *mais surtout dans l'opinion de plus en plus générale en la nécessité de certaines méthodes et de certains objets d'instruction que les écoles publiques ne donnent pas ou ne peuvent donner.*

A travers la phraséologie, qui s'impose dans tous les pays aux hauts fonctionnaires, l'honorable Commissaire de l'éducation indique très nettement que le principe de l'*unsectarian school* perd graduellement du terrain dans l'opinion au fur et à mesure qu'elle devient plus éclairée.

On doit espérer qu'à la longue le peuple américain reviendra sur cette injustice, et que l'on adoptera quelque plan qui, sans nuire au développement de l'instruction populaire, assurera la véritable égalité religieuse. Le plus simple serait de partager le produit des taxes scolaires entre les différentes écoles, confessionnelles ou non, qui rempliraient certaines conditions, proportionnellement au nombre des enfants qui les auraient fréquentées et à leurs progrès dans les sciences séculières. C'est ce que font du reste déjà les États quand ils donnent des subventions à des asiles et maisons de réformation entretenues par les différentes confessions religieuses (1).

Mais pour que cette mesure soit acceptée par l'opinion, il faut qu'elle ne soit pas réclamée seulement par les catholiques et que des dénominations protestantes agissent de concert avec eux (2). Ce qui poussera plusieurs d'entre elles à entrer dans cette voie, c'est que dans un certain

(1) Voir entre autres *The catholic world* de mars 1887. — (2) Voir dans ce sens un article très remarquable du D[r] A. Hodge dans le *New Princeton Review* de janvier 1888.

nombre de villes des hommes qui se parent du nom de libéraux travaillent à éliminer des écoles publiques toute trace de Christianisme et suppriment la lecture de la Bible (V. liv. XII, chap. IV). L'école alors n'est plus seulement *unsectarian*, c'est-à-dire *protestante large;* elle devient positivement antichrétienne. Ce ne sont là encore, nous le répétons, que des faits exceptionnels; mais ils montrent où peut conduire le principe de la séparation de l'Église et de l'école.

Beaucoup de protestants se préoccupent de voir que la base chrétienne de la civilisation de leur pays est ainsi menacée par le principe même qui préside au système des *common schools* et envisagent l'avenir avec inquiétude. Ce ne sont pas seulement des théologiens (1). Les hommes pratiques s'inquiètent en voyant les anarchistes, par exemple, organiser à Chicago des *sunday schools* destinées à propager l'athéisme et la haine de l'ordre social. Le rapport du *State superintendent of education* du New-Hampshire pour 1887-88 déclare formellement que « la jeunesse doit être élevée dans un esprit conforme au génie des institutions que son devoir sera plus tard de maintenir. Une troupe d'anarchistes ne doit pas avoir la permission d'avoir des écoles où elle enseigne à ses enfants la haine et la déloyauté à la République; aucune organisation religieuse ne doit avoir la permission d'enseigner la polygamie ou la subordination des autorités civiles aux autorités religieuses dans les affaires purement temporelles » (2).

Voilà des protestants bien près de reconnaître qu'il y a des limites à la libre pensée (3).

(1) V. dans *The North American Review* d'août 1883, article du rév. D[r] Patton, *Moral instruction in the public schools.* — (2) Cité par le rapport du *Commissioner of education for* 1887-1888, p. 126. — (3) La dernière phrase du surintendant du New-Hampshire vise les catholiques et prétend mettre leur enseignement sur la même ligne que celui des Mormons: témoignage frappant de l'antagonisme et des préjugés qui persistent dans certaines couches de la population protestante.

CHAPITRE VI

DE LA LIBERTÉ D'ENSEIGNEMENT ET DES ÉCOLES LIBRES.

Une liberté complète d'enseignement à tous les degrés existe aux États-Unis à la fois de par les lois et de par les mœurs.

Toute personne peut enseigner et tenir une école sans justifier d'aucun diplôme.

De plus les sociétés religieuses peuvent employer leurs biens à soutenir des écoles aussi bien que des institutions de charité. Des associations particulières pour entretenir des écoles ayant une attache confessionnelle particulière, peuvent être incorporées comme nous l'avons vu, et les legs et donations faits dans ce but même antérieurement à toute incorporation sont protégés par les cours d'équité (Liv. XII, chap. VII, sect. 3).

Les écoles privées sont absolument indépendantes de l'État et affranchies de toute inspection administrative. On leur demande seulement des statistiques qu'elles sont d'ailleurs libres de ne pas donner. Les autorités de l'État n'ont à y pénétrer que si l'ordre public ou les bonnes mœurs y sont troublés. En 1888 et 1889, la législature du Massachusetts fut saisie de deux bills qui soumettaient les écoles paroissiales privées à l'inspection des *school district committees*, sous prétexte de s'assurer que l'anglais y était convenablement enseigné. Cette tentative d'extension des attributions de l'État avait pour promoteurs les protestants *bigots*, unis aux radicaux infidèles. Ils cherchaient de concert à exploiter l'antagonisme des Américains natifs contre les Canadiens français très nombreux dans cet État et qui commencent à avoir leurs écoles à eux; mais à la suite d'une lutte mémorable, dans laquelle on a fait ressortir tout ce qu'avait de contraire

à l'esprit américain cette atteinte à la liberté des familles, le Sénat et l'Assemblée ont successivement rejeté ces bills.

Dans les États où l'instruction est obligatoire les parents satisfont au vœu de la loi, en envoyant leurs enfants dans une école privée aussi bien que dans une école publique (1).

Les catholiques ont usé largement de cette liberté et ils ont fait des efforts considérables pour établir des écoles paroissiales. En 1889, leur nombre s'élevait à 3,000. Elles existent surtout dans les villes ; car c'est là seulement où ils sont agglomérés qu'ils peuvent supporter cette lourde charge, tout en payant d'autre part les taxes pour les *common schools*, qui sont si élevées. Dans la plupart de ces écoles paroissiales, une rétribution scolaire est demandée aux familles qui sont en état de la payer. Un principe de saine constitution sociale est ainsi maintenu.

A Philadelphie, au commencement de mai 1890, 20,000 enfants étaient élevés dans les quarante-six écoles paroissiales de cette ville (2). Quoique les maîtres des écoles privées ne soient soumis à aucune condition de diplôme, cependant les catholiques cherchent à relever le niveau de leur instruction en créant pour eux des écoles normales; mais ils ont encore beaucoup à faire dans cette voie (3).

Les catholiques ne sont pas les seuls à user de cette liberté : dans cette même ville de Philadelphie, les Épiscopaliens, les Luthériens et les Israélites entretenaient des écoles séparées qui recevaient de leur côté, en 1889, environ 20,000 enfants (4).

(1) Une loi du Wisconsin du 18 avril 1889 a édicté cependant qu'aucune école ne serait regardée comme satisfaisant au vœu de la loi sous ce rapport, si l'enseignement de la lecture, de l'arithmétique et de l'histoire des Etats-Unis n'y était donné en anglais. Cette loi vise les nombreuses écoles paroissiales des Luthériens où l'enseignement est presque exclusivement allemand ; mais elle soulève une telle opposition qu'elle sera vraisemblablement rapportée bientôt. V. *The Nation* du 20 mars 1890. — (2) Voir *The Catholic Standard* de Philadelphie du 17 mai 1890. — (3) Le rapport du Commissaire de l'éducation pour 1887-88 indique 41 écoles normales privées, dont la plupart ont un caractère confessionnel. — (4) Voir *The report of the president of the city of Philadelphia education board for* 1889.

Beaucoup d'écoles privées de divers degrés sont entretenues également sous l'influence du sentiment national. Les Allemands créent des écoles particulières là où ils ne peuvent pas obtenir des *school committees* locaux que l'on fasse dans les *common schools* une place suffisante à l'enseignement de leur langue et de leur littérature (1).

En 1885, on comptait 660,000 enfants inscrits dans les écoles privées, sans compter les élèves des collèges et des universités.

Les derniers rapports du bureau d'éducation n'essayent pas de donner une statistique d'ensemble de la population scolaire des écoles privées dans toute l'Union ; mais par les rapports des surintendants des États on voit que ce chiffre doit être bien dépassé actuellement. Celui du Massachussetts pour 1887-88 s'exprime ainsi : « Le nombre des enfants fréquentant les écoles privées est de 37,291 ; c'est un chiffre plus élevé qu'il ne l'a jamais été ; il est le double de celui des enfants qui, il y a dix ans, fréquentaient les écoles privées. » Le rapport du surintendant du Connecticut pour la même année fait les mêmes constatations en ajoutant que le retrait des enfants des citoyens les plus cultivés et les plus éclairés a abaissé de beaucoup le niveau des *public schools*. Les mêmes constatations ont lieu pour le Rhode-Island, le New-Hampshire, le Michigan, le Wisconsin, la Caroline du Nord, la Floride, le New-Jersey, le New-York.

A mesure que le niveau de l'instruction s'élève et approche de ce que nous appelons l'enseignement secondaire, les écoles privées prennent de plus en plus de faveur dans le public éclairé. Les unes répondent à un sentiment confessionnel, et les catholiques notamment obtiennent de grands succès avec leurs académies, dont le personnel est recruté en grande partie parmi les ordres religieux de la France, de la Belgique, de l'Allemagne. Les acadé-

(1) C'est une question qui donne lieu à bien des conflits locaux. Là où les Allemands dominent, ce sont les Américains qui se plaignent de la place trop grande donnée à l'allemand dans les *common schools*.

mies tenues par des religieuses sont très recherchées même par les familles protestantes pour l'éducation de leurs filles. Parmi les écoles privées de ce degré un certain nombre répondent aussi au désir des parents de donner à leurs enfants une éducation séparée et où la formation morale, qui est absente des *common schools*, ait sa part.

Ces écoles portent le nom générique d'*académies*. Un certain nombre sont incorporées et bénéficient de dotations assurant une plus ou moins grande gratuité d'éducation sous forme de bourses. D'autres sont seulement des entreprises privées; le nombre de celles-ci tend à diminuer à cause de la concurrence que leur fait le développement des *high schools*. Beaucoup prennent le titre de collèges et se confondent avec les établissements d'instruction supérieure dont nous allons parler; car aux États-Unis, nous le répétons, la démarcation entre ces deux ordres d'enseignement est toute récente et elle est beaucoup moins marquée qu'en Europe.

CHAPITRE VII

DES COLLÈGES ET DES UNIVERSITÉS.

Le rapport du Commissaire de l'éducation pour 1887-1888 nous apprend qu'il y avait en cette année 357 collèges et universités, ayant 4,834 professeurs et 75,333 étudiants de l'un et de l'autre sexe, dont plus du tiers dans les cours préparatoires, c'est-à-dire dans les classes de grammaire. Il y fallait ajouter 207 collèges et séminaires pour les femmes avec 25,318 élèves (1), 32 collèges d'agriculture fondés avec le *National Land Grant* (chapitre II), 30 écoles de science, 138 écoles de théologie, 49 écoles de droit, 175 écoles de médecine, pharmacie et art dentaire (2), dont la majeure partie ne font pas partie d'une université.

Le lecteur peut en juger à ces chiffres, ces collèges ne ressemblent pas tous aux collèges anglais et la grande majorité de ces universités n'a que le nom de commun avec les universités de l'Europe continentale. Entre les établissements réunis dans ce tableau, il y a des différences énormes. La grande université d'Harvard à Cambridge a 181 professeurs; telle université de l'Ouest n'en a que 4.

Il n'y a guère que l'*Harvard University* dans le Massachussetts, l'*Yale University* dans le Connecticut, la *John Hopkins University* à Baltimore, *Columbia College* à New-York, qui égalent les universités européennes. Les autres, quels que soient le nombre de leurs professeurs et le cadre

(1) Ces établissements s'intitulent collèges, académies. En Europe nous n'y verrions que des pensions ou des lycées de jeunes filles. — (2) D'une année à l'autre il y a dans les statistiques des variations assez considérables en plus ou en moins dans les chiffres de ces établissements; cela provient de ce qu'un certain nombre, dont l'existence est sans doute purement nominale, ne prennent pas la peine d'envoyer leurs rapports au Commissaire de l'éducation.

de leur enseignement, en sont très loin au point de vue du niveau des études. La majeure partie de ces 357 collèges ne sont en réalité que des écoles classiques secondaires. C'est ainsi qu'on arrive à compter 33 collèges et universités dans l'Ohio, 25 dans l'Illinois, 20 dans le Tennessee, 13 dans le Kentucky, États où la population ne passe pas pour avoir une haute culture !

Le trait commun de toutes ces institutions est de donner une instruction classique et de conférer des grades académiques, au moins celui de *bachelor of arts* (B. A.), qui est obtenu par quatre années d'études (1). En principe, la collation de grades par les collèges et les universités est liée à l'idée d'une charte qu'ils ont reçue d'une législature d'État. Mais il n'y a point de disposition légale qui défende à un groupe de professeurs de s'ériger eux-mêmes en université et de conférer des grades, et, comme la production de grades n'est nécessaire pour aucune carrière (sauf dans quelques États pour la médecine), cette attribution de pouvoir ne soulèverait aucune difficulté ; seulement le corps qui la commettrait ne jouirait d'aucune exemption de taxes pour ses biens et n'aurait pas dans l'opinion le classement que donne une charte.

Les grades sont donnés par la plupart de ces collèges et universités avec une facilité très grande. Leur nombre est monté en 1888 à 13 747, plus 566 grades de docteur délivrés à titre d'honneur. C'est surtout en fait de *Doctor divinity* que l'abus des grades honoraires est grand : en 1888 les universités ont créé 238 docteurs de cette sorte contre 211 docteurs ayant passé des examens!

Pour comprendre le système d'éducation supérieure en Amérique, il faut remonter à ses origines et en suivre le développement historique, tel que nous l'avons indiqué dans le premier livre de cet ouvrage.

D'abord, dans le Massachussetts et le Connecticut, puis dans la Virginie et le New-Jersey, des collèges furent

(1) Les élèves de ces quatre années sont distingués par les noms de *freshmen, sophomores, juniors, seniors.*

fondés pour donner aux enfants des familles de *gentlemen* et particulièrement à ceux qui se destinaient au *ministry* une éducation classique et une instruction théologique conforme aux principes de leur confession. Ce double enseignement est resté la base de plusieurs des anciens collèges et d'un très grand nombre qui ont été fondés successivement depuis. Ces collèges primitifs furent fondés par les libéralités des particuliers, auxquelles s'ajoutèrent des subventions des colonies (1). Il en est de même aujourd'hui encore, sauf dans le Sud et l'Ouest, où 24 États ont formé eux-mêmes des universités. La grande majorité des collèges et des universités, — et parmi eux les plus importants au point de vue scientifique — ont pour origine des libéralités de riches particuliers et sont des fondations privées élargies ensuite par des privilèges donnés par les États. Le peuple américain compte sur la générosité de ses citoyens pour développer les établissements anciens et en créer de nouveaux; l'État ne s'en occupe que pour les encourager et les favoriser, non pour les diriger.

Les régents de l'*University of the State of New-York* expriment dans leur rapport de 1875 l'opinion commune des hommes d'État en ces termes : « On est de plus en plus convaincu que les académies doivent avoir des dotations pour remplir efficacement leur mission et il semble y avoir une disposition à leur faire dans ce but, des dispositions libérales. Pour cela, rien ne peut plus positivement influencer les hommes riches que l'assurance que leurs donations demeureront inoubliables et ne seront exposées ni à être négligées ni à être gaspillées d'une manière coupable. L'intérêt public doit amener l'État à multiplier les encouragements aux actes de munificence des particuliers pour cet objet. » On a remarqué que dans les chiffres énormes des libéralités faites en faveur de l'instruction, les deux tiers au moins allaient à l'instruction supérieure.

(1) Les législatures coloniales accordèrent même des exemptions de taxes aux professeurs personnellement! Ces privilèges subsistent encore pour quelques-uns des plus anciens collèges.

Des fondations de ce genre flattent évidemment davantage les donataires; car leur nom reste attaché à une grande œuvre de bien public. Ils peuvent régler complètement les conditions de leur administration, leur but spécial, les doctrines même qui y seront enseignées : grand attrait que cette espérance de continuer dans l'avenir son action sur la société! D'ailleurs les dépenses énormes que fait l'État pour l'instruction primaire et les taxes qu'il lève pour cela détournent naturellement les libéralités de cette direction.

En 1886-1887, l'université d'Harvard a reçu près d'un million de dollars, dont 630,000 en un seul legs. Harverford-college dans le Maryland, l'université des Baptistes, a reçu la même année un legs de 700,000 dollars. En 1888, 10 millions de dollars ont été donnés par trois personnes pour des collèges destinés à favoriser l'enseignement manuel.

Les fondations de collèges et d'universités, qui se sont succédé dans ce siècle reflètent les différents courants d'idées qui se sont produits dans la société américaine et qui continuent parallèlement leur cours sans se confondre.

Au commencement de ce siècle la ville de New-York fonda une université (*University of the city of New York*) qui est richement entretenue sur le budget de la cité, mais qui n'a d'ailleurs aucun privilège, comparativement aux autres collèges établis dans la ville et dans l'État.

En 1830, c'est Girard, un Français d'origine, qui fonde à Philadelphie le premier collège, d'où tout enseignement religieux est exclu. Un procès resté célèbre s'éleva à cette occasion : ses parents soutenaient qu'une pareille condition dénonçait la folie du testateur. Depuis les exemples s'en sont multipliés.

En 1847, M. Abott Lawrence conçoit le dessein d'introduire dans son pays l'enseignement secondaire spécial, et il crée avec une dotation de 600,000 dollars un collège annexé à l'University Harvard qui porte son nom. La même année, M. Auguste Street fonde à Yale, sa rivale, la première école des beaux-arts qu'aient eue les États-Unis.

C'est Vassar qui fonde à Poughkeepsie dans l'État de New-York, en 1861, la première université destinée à donner aux femmes le haut enseignement tel que les hommes le reçoivent ailleurs. Cornell-University, fondée en 1865, à Ithaca, dans l'État de New-York, a pour caractère spécial de permettre aux étudiants de combiner l'acquisition d'une instruction supérieure avec l'exercice d'un métier manuel dont les gains assurent leur existence (1). Dans le Sud, ce sont de nombreux collèges pour la race noire qui se fondent d'abord sous l'influence du mouvement abolitioniste, puis après la guerre de sécession. En 1875, John Hopkins, un riche citoyen de Baltimore, emploie 3 millions et demi de dollars à fonder une université qui portera son nom et aura pour mission propre de faciliter la production de travaux scientifiques originaux, en créant des *fellowships* pour les jeunes gens qui ont fini le cours de leurs études (2).

En 1880, à la Nouvelle-Orléans, M. Tulane, voulant que le Sud rivalise enfin avec le Nord sur le terrain intellectuel, consacre 280,000 dollars à la fondation d'une université, la première digne de ce nom, en Louisiane.

Enfin, en 1889, ce sont les catholiques qui jettent à Washington les bases d'une grande université sur le modèle des universités européennes et comprenant seulement des facultés pour le haut enseignement : elle aura un caractère essentiellement national, car elle est placée sous la direction de l'épiscopat des États-Unis tout entier.

Dans un certain nombre de collèges et d'universités, les deux sexes sont également admis à suivre les cours d'études. Dans quelques-uns même, jeunes gens et jeunes filles habitent ensemble les bâtiments universitaires. Comme nous l'avons dit plus haut, ce système de *co-édu-*

(1) L'État de New-York a ajouté à l'institution fondée par M. Cornell la dotation territoriale que le Congrès a donnée à chaque État pour créer un collège d'agriculture et d'arts mécaniques ; mais il a respecté complètement l'autonomie de l'université. — (2) Cette institution existe aussi maintenant à Harvard.

cation, surtout dans les collèges, est vivement discuté. Il peut séduire les couches nouvelles qui s'élèvent, flatter cet esprit d'innovation et d'expérimentation où l'Américain se complaît, emporté qu'il est par la croyance à sa supériorité absolue sur le vieux monde et ses institutions; mais les familles les mieux assises repoussent la *co-éducation* pour leurs filles (1).

La discipline dans les collèges et universités des États-Unis varie beaucoup naturellement selon que les élèves sont externes ou internes. Dans ce dernier cas, elle ressemble en principe à celle des collèges anglais ; mais elle comporte une indépendance beaucoup plus grande pour les jeunes gens (2). Quelquefois elle va trop loin et les étudiants prétendent contrôler la direction des études et les doctrines scientifiques qu'on leur enseigne (3). Ce qui est plus fâcheux, c'est la multiplicité des sociétés secrètes qu'ils forment entre eux et qui détériorent gravement le caractère de la jeunesse. Malgré les efforts d'hommes éminents pour déraciner cette habitude, elle a persisté jusqu'à nos jours.

Parmi ces universités, les unes se bornent à distribuer l'instruction, laissant les étudiants habiter en ville ; d'autres instituent des collèges comme en Angleterre, où les élèves vivent ensemble, mais ont une grande liberté et se forment à la vie sociale: différence heureuse entre les collèges américains et les internats de l'Europe continentale. Les étudiants en sortent avec l'habitude de la discipline

(1) Harvard parait avoir le mieux résolu la question en créant une *Annexe* pour les jeunes filles. La *Society for collegiate education of women* y répète les cours faits à l'Université. En 1887 l'*Annexe* avait 90 étudiantes. — (2) V. dans la *North american Review* de juillet 1889, sous le titre de *Discipline in American colleges*, les vues exprimées par sept professeurs ou présidents des principales universités du pays. — (3) *The Nation* du 12 juillet 1883 rapporte le fait suivant : 14 élèves de William's college dans Massachussetts protestent auprès des trustees de ce collège contre l'enseignement de leurs professeurs qui favorisent le libre échange. Les trustees nomment un comité pour examiner la question de savoir s'il n'y aurait pas lieu de faire faire un cours protectionniste.

librement acceptée, nécessaire à des hommes libres pour vivre en paix ensemble.

Chaque collège ou université a un mode de gouvernement déterminé par son acte de fondation et sa charte; mais ils peuvent tous se ramener à deux types selon qu'ils ont été créés par l'initiative privée ou par un État.

Les collèges et universités du premier type sont régis souverainement par des *trustees* au nombre desquels est quelquefois un membre de la famille du fondateur. Les *trustees* se recrutent généralement par voie de cooptation. Souvent ils sont nommés par les autorités d'une dénomination religieuse (1). Le *board of trustees* (2) administre les biens, règle l'ordre des études et choisit les professeurs. Le *président* qu'ils élisent est le chef de l'université; il veille à la discipline intérieure et représente l'université au dehors; il est en fait perpétuel, et quand l'université est importante, il jouit dans le pays entier d'une haute autorité morale. Le président des collèges et des universités est assez habituellement un *clergyman*. Les professeurs forment avec le président le Sénat de l'université ou la *corporation*, la *faculté*, comme on l'appelle plus habituellement (3).

La tendance générale est de séparer l'administration financière de la direction scientifique. La première appartient aux *trustees* qui ont aussi à veiller à ce que l'Université ne dévie pas du but de ses fondateurs. La seconde est abandonnée à la *faculté* ou Sénat. Le président fait généralement partie des deux corps et sert de lien entre eux.

Les chartes, qui ont été accordées à ces collèges et universités de fondation particulière, constituent pour elles des *vested rights* et la législature ne peut pas y porter atteinte. C'est ce qu'a décidé il y a longtemps déjà la Cour suprême

(1) Plusieurs collèges commencent à faire nommer tout ou partie de leurs *trustees* par leurs anciens élèves : excellente pratique qui assure leur recrutement. — (2) A Harvard et dans quelques autres universités, on dit le *board of overseers*. — (3) Ce que nous appelons *faculté* en France est désigné aux États-Unis par l'expression de *departement*.

des États-Unis sous la présidence du chief justice Marshall dans l'affaire de Darmouth college que la législature du New-Hampshire avait prétendu soumettre à son arbitraire et dont elle avait révoqué le président, les *trustees* et les professeurs.

L'université règle la durée des études, les matières de l'enseignement, les conditions d'obtention des grades comme elle l'entend. Les divers Etats respectent cette autonomie, quoiqu'ils accordent des exemptions de taxes à tout ou partie de leurs biens et qu'ils leur aient donné souvent des subventions fort importantes en terres publiques.

L'*University of the state of New-York*, qui a été instituée en 1787 n'est, en réalité, qu'un bureau de statistiques et d'inspection. Il visite les collèges, les académies et les *high schools* qui prennent part au *Litterature fund*, c'est-à-dire aux subventions données par l'État à l'instruction supérieure : il leur demande des rapports annuels et nomme un bureau d'examen pour les candidats à la profession médicale qui n'ont pas pris de grades universitaires.

Parmi les collèges et universités, quelques-uns donnent l'instruction gratuitement; la plupart exigent des droits scolaires. Le produit en est généralement attribué aux professeurs dont ils viennent compléter le traitement fixe ainsi qu'en Allemagne; car de plus en plus on tend à multiplier les enseignements, en laissant aux étudiants une grande liberté dans le choix des matières.

Les premières universités avaient un caractère essentiellement confessionnel. Parmi elles quelques-unes l'ont conservé : ainsi Princeton est presbytérien ; Yale reste congrégationaliste ; le président et dix au moins des trustees doivent être des ministres ; Brown-University, dans le Rhode-Island doit avoir dans son gouvernement les quatre confessions des Baptistes, des Quakers, des Épiscopaliens, des Congrégationalistes représentées également. D'autres, comme Harvard University et Colombia college à New-York, ont perdu le caractère confessionnel qu'elles avaient

primitivement, et leur faculté de *divinity* est devenue essentiellement éclectique.

Parmi les fondations nouvelles faites par les particuliers, beaucoup ont précisément pour objet de soutenir les croyances particulières à une confession. Les Épiscopaliens, les Presbytériens, les Congrégationalistes, les Dutch Reformed, qui recrutent leurs adhérents dans les hautes classes, tiennent à ce que leurs ministres aient reçu une éducation universitaire. Cela assure toujours aux collèges confessionnels une clientèle d'étudiants. Mais d'autres fondations et non des moins importantes, par exemple la John Hopkins University, la Cornell University, sont essentiellement *unsectarian* et n'ont point de faculté de *divinity*. Il en est naturellement de même des universités d'État.

Toutefois, même dans ces collèges et universités *unsectarian*, la religion n'est pas complètement absente; ils ont généralement une chapelle où des prédicateurs des différentes confessions sont invités à faire à tour de rôle des discours d'où les querelles de sectes sont exclus. Les élèves sont obligés ou engagés à suivre un service religieux le dimanche. En réalité les collèges *unsectarian* ne sont point athées; ils sont plutôt *protestants en général* et il n'y a guère que les catholiques qui soient blessés dans leurs convictions par ce système. Seulement, à force de s'élargir, ce christianisme devient très vague et les progrès du collège comme de l'école *unsectarian* ont beaucoup contribué à affaiblir le sens religieux pratique et positif aux États-Unis.

Les universités primitives n'avaient qu'une faculté des arts et des cours de théologie (*divinity*). Celles d'aujourd'hui qui ont des ressources suffisantes ont élargi beaucoup leur cadre. Elles multiplient les enseignements et laissent aux élèves le choix entre des études très variées. Plusieurs ont créé des écoles de sciences appliquées, analogues à notre École centrale des arts et manufactures. Elles tendent aussi à établir dans leur sein des écoles professionnelles, tandis qu'autrefois ces écoles étaient isolées et indépendantes des universités. C'est ainsi qu'aujourd'hui les

grandes universités ont des écoles de droit, des écoles de médecine, des écoles des mines, des écoles de sciences mathématiques et physiques, des écoles de sciences politiques même. A Harvard, il y a jusqu'à treize départements d'instruction. Depuis une quinzaine d'années dans les grandes universités, à Harvard, à Ann-Arbor, à Columbia, à Cornell, on a créé des groupes d'études historiques, sociales, politiques appelés *séminaires*, à l'imitation de ceux qui existent dans les universités allemandes. Ils ont pour but de former des jeunes hommes à des recherches originales (1). C'est un indice de l'évolution qui s'opère dans la société américaine et qui tend à créer une classe s'adonnant aux hautes études sans un but intéressé immédiat; mais cette classe ne se trouve que dans quelques États anciens et le grand développement qui se produit dans l'Ouest, au Sud et dans la région du Pacifique se fait en dehors d'elle.

On a rattaché aux universités, généralement mais non toujours, ces collèges d'agriculture pour lesquels le Congrès en 1862 accorda aux États une riche dotation en terres publiques (liv. VIII, ch. XXI) et les États l'ont souvent complétée par de larges subventions. Dans ces écoles d'agriculture, on enseigne jusqu'à la tactique militaire (2)!

Quelques États de l'Ouest ont voulu improviser chez eux ce que l'initiative des confessions religieuses et des riches particuliers a mis dans l'Est deux siècles à créer.

Avant eux la Virginie avait en 1779 tracé dans un acte législatif un plan général pour développer l'instruction publique (3), et un *litterary fund* avait été constitué

(1) Voir *Seminary libraries and university extension* by HERBERT B. ADAM dans les *John Hopkins university studies*, Baltimore, 1887. — (2) Un acte du Congrès du 26 septembre 1888 autorise le détachement d'un certain nombre d'officiers de l'armée de terre et de mer pour donner l'enseignement dans les collèges d'agriculture. — (3) Le plan tracé par le bill, dont Jefferson était l'auteur, comportait un système complet d'instruction publique à tous les degrés par l'Etat, analogue aux plans qui à cette époque commençaient à être proposés en France et qui devaient aboutir après la Révolution. Mais ce projet répugnait trop aux institutions américaines. Il ne fut adopté qu'avec de grandes modifications, dont la principale consistait à laisser chaque

par la législature. On l'appliqua à l'*University of Virginia* qui fut créée en 1819 sur un plan rappelant les universités de l'Europe continentale; mais l'intervention de l'État fondateur se borna à l'institution d'un *board of visitors* choisi parmi des hommes politiques et qui n'a jamais gêné l'action de la corporation. L'Université de Virginie est en fait conduite selon les mêmes principes que les institutions dont nous avons parlé jusqu'ici (1).

C'est le Michigan qui a en réalité inauguré un nouveau type universitaire (2). Pour faire comprendre son caractère propre, le mieux sera de retracer l'histoire de la création et du développement de cette institution, telle que l'a racontée un de ses membres, M. Ten Brook. En 1817, n'étant encore qu'un territoire, la législature créait une Université du Michigan, et y instituait des chaires dont les professeurs devaient être nommés par le gouverneur et payés par le trésorier de l'État sur l'*University fund.* Le président et les professeurs formaient la corporation de l'Université, et, outre les pouvoirs ordinaires à une corporation de ce genre, avaient celui de nommer des fonctionnaires de l'instruction publique, les maîtres et maîtresses des écoles secondaires dans tous comtés, towns et cités du Michigan (3). Cette création fut renouvelée par un autre acte du 30 avril 1821. L'Université ainsi instituée organisa quelques écoles primaires, une école du système Lancasterien alors fort en vogue et donna elle-même un cours

comté libre d'établir ou non dans son territoire un système d'instruction publique ; or, les comtés n'eurent garde de le faire. — (1) Voir sur la fondation et les commencements de l'Université de Virginie *English culture in Virginia* by William P. Trent, Baltimore, 1889, dans les *John Hopkins university studies.* La Georgie, l'Alabama, la Louisiane, le Mississipi, les deux Carolines, le Tennessee ont aussi créé au commencement du siècle des universités dans les mêmes conditions, mais elles sont restées à l'état rudimentaire. — (2) Voir Andrew ten Brook, *American State universities, their origin and progress, a history of congressionnal university Land Grants, a particular account of the rise and development of the University of Michigan* (Cincinnati, 1876). — (3) Ten Brook, p. 98, fait remarquer dans cet acte une influence évidente de la création napoléonienne de l'Université de France.

académique. En 1837 le Michigan était devenu un État; sa population s'était accrue et il avait reçu du Congrès d'importantes dotations territoriales pour l'éducation. Un acte du 18 mars 1837 transporta l'Université dans le village d'Ann-Arbor où elle est restée depuis (1). Le gouverneur nomma pour l'administrer un *board of regents* dont lui-même, le lieutenant gouverneur, les juges de la Cour suprême et le chancelier faisaient partie *ex officio*. Il y ajouta douze autres membres choisis parmi les représentants et les sénateurs de l'État au Congrès. Le même acte ordonnait au *board of regents* d'établir dans chaque comté des académies comme branches locales de l'Université et en mettait en partie la dépense à la charge des comtés, l'autre partie devant être prise sur le fond de l'Université. Les régents réussirent de 1837 à 1849 à établir dans ces conditions sept académies locales qui fonctionnèrent tant bien que mal. Mais cette expérience ne réussit pas, et, en 1849, ce système fut abandonné. L'autonomie locale, le vrai système américain, reprit le dessus. Dès lors ce furent les cités, les towns, les villages qui chacun eurent la charge de diriger leurs écoles supérieures et leurs académies, et, comme partout ailleurs, ils nommèrent et payèrent leurs professeurs. Leurs écoles sont seulement affiliées avec l'Université. Cette affiliation des *Union schools*, comme on les appelle, consiste uniquement en ce que les élèves qui ont reçu d'elles un certificat d'études sont admis à entrer dans les cours de l'Université sans passer d'examen spécial; comme condition de cette faveur, les régents de l'Université inspectent leurs programmes et leurs méthodes d'instruction.

Dès lors l'Université du Michigan pouvait consacrer toutes ses ressources et toutes ses forces à l'enseignement supérieur. En même temps un grand changement se produisit dans la composition du *board of regents*. Jusque-là il avait été composé exclusivement de *lawyers*, c'est-à-dire de politiciens ; on y fit entrer en grand nombre des mi-

(1) Un grand nombre d'universités et les plus importantes sont établies dans de petites villes.

nistres des différentes confessions protestantes conformément à la coutume presque universelle des collèges américains. En définitive, quoique l'Université soit *unsectarian* dans le sens que nous avons déterminé plus haut, ce qui s'impose puisqu'elle est une institution d'État, elle ne laisse pas d'avoir un caractère religieux général (1). Le corps professoral, sous le nom de Sénat de l'Université, a pris la haute main dans la direction de l'enseignement. Peu à peu l'Université a fini par acquérir une sorte d'autonomie en fait; car en droit elle reste soumise à l'action de la législature, qui peut toujours intervenir dans son administration intérieure et bouleverser sa constitution. Actuellement les régents sont nommés par le peuple pour huit ans. Les donations et les fondations privées se sont portées vers elle et l'ont dotée des collections, des laboratoires dispendieux que réclame l'enseignement des sciences et que chez nous le budget de l'État fournit difficilement. Elle est devenue par la multiplicité de ses cours, le nombre de ses facultés et la valeur de ses professeurs la plus grande université de l'Ouest. Elle finira par rivaliser avec Yale et Harvard. Outre le cours classique des lettres et des sciences, elle a une école de médecine dans laquelle une place très large est faite à l'enseignement de l'homœopathie, une école de droit qui a compté parmi ses professeurs des hommes de la valeur de Thomas Cooley et d'Ezra Seaman, une école des mines, un collège d'agriculture, une école des sciences politiques (2).

Son historien résume ainsi la leçon à tirer des vicissitudes de la première partie de son existence : « Les institutions d'État, qui ont strictement ce caractère, n'ont jamais prospéré dans ce pays. Ce fait était notoire et était regardé presque universellement comme une raison décisive contre

(1) M. Ten Brook, pp. 282 et suiv., développe ce point de vue et expose les efforts faits par les régents de l'Université pour que les principales confessions soient représentées à peu près proportionnellement. Les catholiques seuls ne se prêtent pas à ces combinaisons. — (2) Les jeunes filles sont admises comme les jeunes gens à suivre les cours de l'Université d'Ann-Arbor.

la prospérité et même contre la vie de cette institution. La seule question était de savoir de quelle manière l'échec se produirait. Le fonds universitaire lui avait bien été donné et avec lui l'obligation de construire l'école. Mais il n'y avait pas dans l'Université une conscience de sa propriété et de la responsabilité attachée à son administration. Cette conscience existe aujourd'hui partout. Les hommes qui ont la charge de l'Université vont de l'avant, dominés par le sentiment du devoir... Toutes les institutions, qui ont réussi dans notre pays, sont celles qui sont dirigées par des groupes d'hommes religieux au sens propre du mot ou par des corporations étroitement fermées. Leurs chefs ont été choisis non pas en vue des intérêts politiques qu'ils pourraient servir, mais en raison de l'intérêt qu'ils prennent au but de l'institution, de leur aptitude à le réaliser. Ils sont rarement changés et seulement en vue de rendre plus efficace le fonctionnement de l'institution... Tant que dura l'ancien système, les dénominations religieuses et leurs membres regardèrent l'Université comme leur étant étrangère. Des hommes importants estimaient qu'il était inutile de s'épuiser à faire ce que l'État avait entrepris. Nulle part il n'y avait d'enthousiasme pour l'Université ni de confiance en son avenir. Le gouvernement des politiciens la rendait impuissante pour le bien. Tant qu'il exista, il eut pour résultat d'enrayer plutôt que de promouvoir l'œuvre de l'éducation et il causa notamment un grand retard dans la fondation autour d'elle de collèges par les différents corps chrétiens » (1).

Les États d'Iowa, de Minnesota, d'Indiana, de Colorado, de Nevada, d'Illinois, d'Oregon, d'Ohio, de Texas, de Wisconsin, de Nebraska, de Missouri, de Kansas, ont créé des universités sur le type de celles du Michigan (2). Dans quelques-unes les régents sont nommés par le suffrage universel, dans d'autres par le gouverneur. La poli-

(1) Ten Brook, p. 184, 185. — (2) V. *The history of federal and state aid to higher education in the U. S.* by Frank W. Blakmar (Washington, 1890).

tique locale s'est donné aussi plus d'une fois carrière à leur occasion; mais ce sont des embryons d'université seulement.

Celle de Californie a plus d'importance et, ne fût-ce que par sa position, elle est appelée à devenir avec le temps le centre intellectuel de la région du Pacifique. C'est aussi une création de l'État. Elle a eu d'abord à souffrir de l'immixtion de la politique locale. A une certaine époque, le parti des *Grangers*, qui dominait dans l'État, voulait sacrifier à l'enseignement de l'agriculture celui des lettres et des sciences (1). En effet les universités d'État n'ayant pas de charte proprement dite peuvent voir leur constitution bouleversée par la législature. Cependant on soutient que les dons qui leur ont été faits par l'État ne peuvent pas être révoqués par lui parce que ce serait une législation *ex post facto*. Les cours de la Caroline du Nord ont déclaré inconstitutionnelle une loi de cet État qui dépouillait l'Université d'une dotation à elle faite par l'État lui-même (2).

La constitution de 1879 a donné à l'Université de Californie certaines garanties. L'article 9, section IX, définit ainsi sa position : « L'université de Californie sera *a public trust*. Son organisation et son gouvernement conserveront à perpétuité la forme que lui ont donnée l'acte d'incorporation du 23 mars 1868 et les actes amendant le précédent. La législature n'aura que le contrôle nécessaire pour assurer l'exécution des conditions sous lesquelles sa dotation aura été formée et le placement et la garantie convenable des fonds. L'Université sera entièrement indépendante de toute influence politique et de toute influence de secte; elle en sera préservée dans l'administration de ses régents et dans l'administration de ses affaires. Toutes les sommes provenant de la vente des terres publiques données à l'État de Californie par l'acte du Congrès de 1862 seront placées dans les termes de cet acte. L'intérêt de ces sommes sera

(1) Voir l'*Atlantic Monthly* de juillet 1874. — (2) V. Ten Brook, p. 171.

exclusivement consacré à doter, entretenir et maintenir au moins un collège d'agriculture, où, sous les conditions et prescriptions formulées par ledit acte, les principaux objets d'enseignement seront les connaissances relatives à l'agriculture scientifique et pratique et aux arts mécaniques avec la tactique militaire et sans exclure les autres études scientifiques et classiques. La législature veillera à ce que, si par un emploi contraire ou par quelque autre accident une portion du fonds de l'Université se trouvait perdue, l'État remplace cette portion ainsi perdue de manière à ce que le fonds demeure à jamais intact. Aucune personne ne sera à cause de son sexe dans l'incapacité de fréquenter les *collegiate departements* de l'Université ».

Depuis lors l'Université ne paraît pas avoir été gravement troublée dans sa marche.

Il existe aux États-Unis beaucoup d'hommes prétendus spéciaux, qui ont toujours les yeux tournés sur l'organisation scolaire allemande et qui cherchent à la faire imiter dans leur pays. Ils voudraient notamment instituer dans chaque État une université officielle à laquelle les collèges et universités de fondation particulière seraient subordonnés et qui contrôlerait la collation des grades. Mais ces idées centralisatrices rencontrent heureusement une grande résistance dans les traditions libérales du pays et dans les intérêts des nombreuses dénominations religieuses qui ont fondé ces collèges.

CHAPITRE VIII

DES BIBLIOTHÈQUES PUBLIQUES.

On a jugé en Amérique que l'existence de bibliothèques mises gratuitement à la disposition du public était le complément nécessaire d'un système général d'instruction. L'idée est juste en principe : il s'agit seulement de la réaliser d'une manière pratique.

Quelques hommes, voués à la cause de l'éducation populaire dans l'État de New-York, pensèrent qu'il fallait annexer à chaque district scolaire une bibliothèque publique, dont le *school committee* et l'instituteur sous sa direction seraient chargés. En 1835, une loi autorisa les *school districts* à voter des fonds pour créer ces bibliothèques annexes, et plusieurs lois postérieures les poussèrent à réaliser ce but, en leur donnant des subventions, si bien qu'en 1853 les bibliothèques des *school districts* de l'État de New-York contenaient, disait-on, 1,604.210 volumes. Un grand nombre d'États votèrent des lois semblables et prétendirent créer des bibliothèques dans tous les *school districts*. Mais bientôt cet engouement tomba et l'on s'aperçut que, comme dans bien des cas, ces belles statsitiques n'étaient qu'un trompe-l'œil. Les livres achetés et confiés à la garde de l'instituteur étaient mal soignés et se détérioraient rapidement ; car l'instituteur, qui change souvent d'école chaque année, n'y avait aucun intérêt. Parfois les membres des *school committees* se permettaient d'acheter des livres futiles ou même immoraux. Aussi la plupart des *school districts* de l'État de New-York ont renoncé à voter des fonds annuels pour entretenir ces bibliothèques, et, sauf dans quelques localités, elles ont disparu, ne laissant que le souvenir de beaucoup d'argent

gaspillé (1). Néanmoins un certain nombre d'États, le Minnesota, le Dacota, le New-Jersey, l'Illinois, le Wisconsin, la Pennsylvanie persévèrent à autoriser les taxes pour les *school districts bibliothèques*, et les rapports officiels prétendent qu'elles donnent de bons résultats (2).

Les *free town libraries* ont beaucoup mieux réussi parce qu'elles ont été créées par l'initiative locale. Au commencement de ce siècle, les livres étaient rares et chers; dans les petites villes et parfois dans de simples *settlments*, des sociétés se formaient qui, moyennant des souscriptions volontaires, achetaient des livres en commun. Avec le temps presque toutes ces sociétés se sont dissoutes et ont laissé leurs livres à la town, formant ainsi le premier noyau d'une bibliothèque municipale. Plus tard, dans certaines towns de la Nouvelle-Angleterre, les électeurs, réunis dans leur *meeting* annuel eurent l'idée de voter une taxe spéciale pour constituer une *town library;* mais, comme cet objet ne rentrait pas dans le cadre des dépenses dont les statuts généraux autorisaient le vote, et que la *town* n'est pas du tout souveraine (livre XI, chap. VII), le New-Hampshire passa, en 1849, une loi pour rendre les taxes ainsi votées obligatoires, pourvu qu'elles ne dépassassent pas certaines limites. Le Massachussetts l'imita en 1853, et un grand nombre d'États les suivirent dans cette voie.

Beaucoup de towns et de cités ont usé de cette faculté parce qu'elle répondait aux besoins d'une population suffisamment agglomérée. Des générosités privées ont augmenté ces bibliothèques qui sont aujourdhui très nombreuses. Elles remplissent vraiment l'œuvre de diffusion de l'instruction que l'on avait demandée chimériquement aux bibliothèques des *school districts*.

Dans les grandes villes, des bibliothèques importantes ont été fondées par de riches donateurs; celle créée par

(1) Voir *Public libraries in the U. S., their history, condition and management, special report by the bureau of education*, Washington, 1876, pp. 38 et suiv. et *Report of the Commissioner of education* for 1887-88 p. 132. — (2) *Ibidem*, pp. 97, 116, 129, 139, 154, 156, 1097.

Peabody à Baltimore, celles de Astor et de Bryant, à New-York, sont au premier rang. Les unes ont un caractère populaire, les autres répondent à un but scientifique. Parmi ces dernières, il faut placer celles des collèges et des universités. La bibliothèque d'Harvard, à Cambridge est une des grandes collections du monde.

Chaque État a été amené à constituer pour l'usage de sa législature et de sa Cour suprême une bibliothèque consistant principalement en ouvrages de droit et en collections de documents publics. Sur l'initiative de la Caroline du Sud en 1844, les États ont échangé régulièrement leurs publications. Peu à peu ces bibliothèques ont été mises à la disposition du public. Quelques-unes possèdent des recueils de documents fort importants pour l'histoire nationale et locale. Les territoires, qui ont été organisés depuis quarante-cinq ans, ont reçu des subventions du Congrès pour constituer ces précieux dépôts (1).

Enfin, le Congrès a créé dès 1800, à Washington, une bibliothèque nationale appelée *Congress Library*, qui est devenue fort importante, et dont l'accès est ouvert au public. Le premier fonds fut brûlé en 1814 par les Anglais; mais il fut reconstitué en 1817 par l'achat de la bibliothèque de Jefferson, et depuis il n'a cessé de s'accroître, grâce aux allocations votées par le Congrès, au dépôt légal de tous les ouvrages publiés aux États-Unis, et à un système d'échanges internationaux fort bien conçu.

Immédiatement après l'Indépendance, les nouveaux États se préoccupèrent de protéger la propriété littéraire (*copyright*). De 1783 à 1786, les États de Connecticut, de Massachussetts, de Virginie et de New-York, avaient voté des lois relatives à cet objet. La Constitution par son art. 1er, section 8, conféra ce droit au Congrès et, le 31 mai 1790, cette assemblée vota un acte applicable à toute l'Union.

(1) Le New-Mexico possède une collection de *records* judiciaires et administratifs remontant au début de l'occupation du pays par les Espagnols, c'est-à-dire à plus de trois cents ans. Voir *El Gringo or New-Mexico and her People* by W. H. H. Davis, New-York, 1857.

Des actes successifs ont augmenté le temps pendant lequel le *copyright* est assuré à l'auteur et l'ont étendu aux diverses productions littéraires, dramatiques et artistiques. Parmi ces actes, celui du 10 août 1846 complété par celui du 3 mars 1865 et du 8 juillet 1865, imitant une pratique bien plus ancienne en France, a subordonné la protection de la propriété littéraire au dépôt de deux exemplaires de tout ouvrage, l'un entre les mains du bibliothécaire du Congrès, l'autre à la *Smithsonian Institution*.

Cette institution est une fondation libre, constituée à Washington par le testament d'un généreux anglais James Smithson. A son legs sont venues s'ajouter d'autres libéralités, en sorte que son fonds montait en 1885 à 703,000 dollars déposés au Trésor des États-Unis. La *Smithsonian Institution* s'est donné pour mission de créer des collections d'histoire naturelle, de recueillir tous les faits scientifiques intéressant les Etats-Unis et de servir d'intermédiaire aux échanges de publications entre les États-Unis et les autres pays. Le Congrès l'a adoptée en quelque sorte, et, aux termes d'un acte du 10 août 1867, son *board of regents* se compose du Président des États-Unis, du président du Sénat, des chefs des départements ministériels, de trois sénateurs, de trois représentants et de six autres personnes dont deux au moins doivent être résidents du district de Colombie.

La *Smithsonian Institution* remplit avec les produits de sa fondation une grande partie des services d'encouragement aux sciences, qui en France pèsent sur le budget du ministère de l'instruction publique. Indépendamment de la publication de mémoires, elle a constitué à Washington des collections d'histoire naturelle et d'ethnologie de haute valeur qui forment le *National museum* (1). Elle dirige des explorations dans l'Amérique du Nord. Elle sert d'intermédiaire entre les sociétés savantes des États-Unis et celles d'Europe, d'Australasie, d'Afrique; par des agents

(1) Le Congrès vote aussi directement certaines allocations à ces musées.

qu'elle entretient dans ces pays, elle procure l'échange régulier des publications du gouvernement des États-Unis et des sociétés savantes du pays avec les publications analogues de l'étranger. C'est aussi elle qui est chargée du service des échanges dans l'intérieur du pays. Les envois de livres faits sous son couvert sont exempts des droits de douane et des frais de poste dans l'intérieur des États-Unis. Ces échanges portent sur un nombre considérable de volumes et qui s'accroît d'année en année (1). Ils accumulent dans la bibliothèque du Congrès à Washington des richesses en documents publics et publications de sociétés savantes, qu'on ne trouverait peut-être pas réunies dans aucun grand dépôt européen (2).

(1) Voir *Annual report of the board of regents of the Smithsonian Institution for* 1886, Washington, 1889. — (2) En 1884, la bibliothèque du Congrès comprenait 513 441 volumes. V. *The history of federal and state aid to higher education in the U. S.* by Franck BLACKMAR, p. 64.

FIN DU TOME TROISIÈME.

TABLE DES MATIÈRES

DU TOME TROISIÈME

LIVRE NEUVIÈME

L'armée, la marine et la milice.

LIVRE DIXIÈME

L'État. — Sa souveraineté et son gouvernement.

LIVRE ONZIÈME

Du gouvernement local.

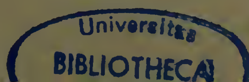
LIVRE DOUZIÈME

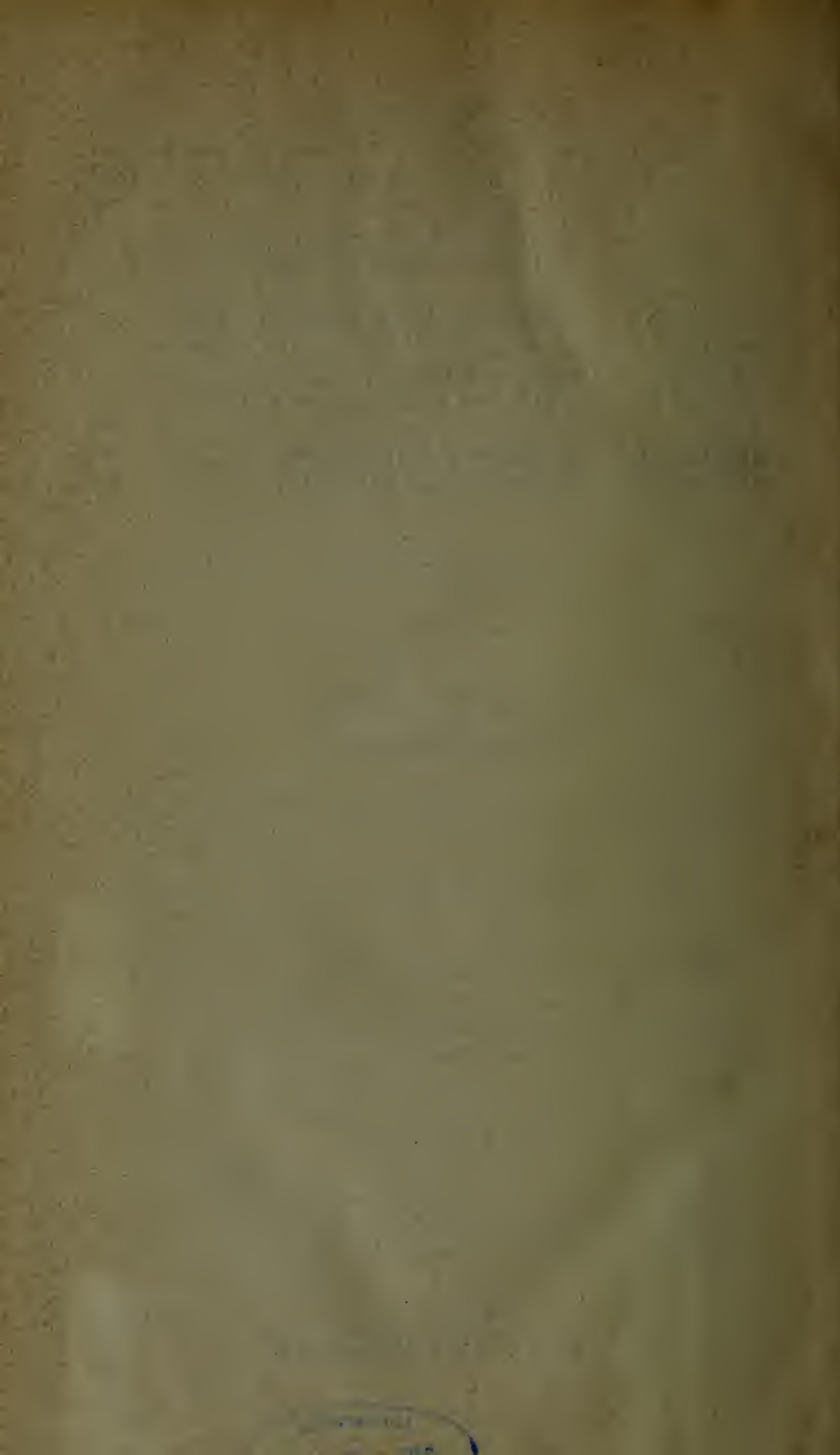
La religion et le régime légal des cultes.

LIVRE TREIZIÈME

L'instruction publique.

4110-89. — CORBEIL. Imprimerie CRÉTÉ.






a39003 000758580b

